

LA REVISION DU SCHEMA DIRECTEUR DE LA REGION ILE-DE- FRANCE

APPROCHE JURIDIQUE

Etude du GRIDAUH pour le compte de l'IAURIF

Réalisée par :

Jean-Philippe Brouant, maître de conférences à l'université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, chargé de recherche au GRIDAUH

Yves Jégouzo, professeur à l'université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, directeur du GRIDAUH

Jean-Pierre Lebreton, professeur à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, directeur scientifique du GRIDAUH

Avec la collaboration de **Henri Jacquot**, professeur émérite à l'université d'Orléans, chargé de mission au GRIDAUH

Direction scientifique : Jean-Pierre Lebreton

Ce rapport est le produit du travail collectif des membres de l'équipe de recherche ; la rédaction des chapitres a fait l'objet d'un partage indiqué dans le sommaire ci-après.

SOMMAIRE

Chap. 1^{er} introductif - Le SDRIF, mis en perspective _____ 3

Jean-Pierre Lebreton

- I- La perspective historique de la planification particulière à la région parisienne _____ 3
 - A- *Du PARP au PADOG* _____ 4
 - B- *Du SDAURIF au SDRIF* _____ 5
 - C- *Les réformes successives du statut du SDRIF* _____ 7
- II- Le SDRIF, au regard des systèmes de planification de grands territoires _____ 8

Chap. 2 - La procédure de révision du SDRIF _____ 12

Jean-Pierre Lebreton

- I- L'encadrement de la procédure de révision _____ 12
 - A- *La révision, parmi les procédures d'évolution du SDRIF* _____ 12
 - B- *Les sources de la procédure de révision* _____ 14
- II- Le partage de pouvoirs entre l'Etat et la région _____ 16
 - A- *L'enserrement des prérogatives de la collectivité régionale par celles de l'Etat* _____ 16
 - B- *Les problèmes d'interprétation* _____ 18
 - C- *Interrogation sur un pouvoir partagé* _____ 22
- III- La distribution des attributions entre les organes de la collectivité régionale _____ 23
 - A- *Les attributions du Conseil régional* _____ 24
 - B- *Les attributions du Président de la région* _____ 25
 - C- *Les attributions du CESR* _____ 25
- IV- Le partenariat applicable à la mise au point du projet de révision _____ 26
 - A- *Observations générales sur les textes et la pratique* _____ 26
 - B- *L'information et l'intervention du public* _____ 29

Chap. 3 - Les contraintes normatives pesant sur le SDRIF _____ 31

Jean-Pierre Lebreton, avec le concours de Henri Jacquot

- I- Les contraintes posées par l'article L. 141-1 C. urb. _____ 32
 - A- *L'obligation de respecter les « règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire »* _____ 33
 - B- *L'obligation de respecter les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des projets d'intérêt général de l'Etat et des opérations d'intérêt national* _____ 37
 - C- *L'obligation de respecter les servitudes d'utilité publique* _____ 42
 - D- *L'obligation de prendre en compte les schémas de services collectifs* _____ 44
 - E- *L'obligation de compatibilité avec les directives territoriales d'aménagement* _____ 47
- II- Les contraintes normatives non mentionnées par l'article L. 141-1 C. urb. _____ 47
 - A- *Les chartes de parc naturel régional* _____ 47
 - B- *L'article L. 110 du code de l'urbanisme* _____ 50

Chap. 4 - Le contenu du SDRIF _____ **53**

Jean-Philippe Brouant et Yves Jégouzo

I-	La présentation formelle du SDRIF	54
A-	<i>La structure générale du dossier</i>	54
B-	<i>Les documents graphiques</i>	56
C-	<i>L'évaluation environnementale</i>	59
II-	Le contenu matériel du SDRIF	66
A-	<i>Le SDRIF, document d'aménagement du territoire</i>	66
B-	<i>Le SDRIF, document d'urbanisme</i>	71

Chap. 5 - Portée et mise en œuvre du SDRIF _____ **87**

Jean-Philippe Brouant

I-	L'opposabilité du SDRIF	87
A-	<i>Les actes et documents soumis au respect du SDRIF</i>	87
B-	<i>Le rapport de compatibilité</i>	89
C-	<i>La compatibilité limitée</i>	90
II-	La mise en œuvre du SDRIF	92
A-	<i>Les vœux et recommandations</i>	92
B-	<i>Les « engagements » régionaux</i>	93
C-	<i>Les instances partenariales de suivi</i>	94

Chap. 6 - Pour une évolution du statut du SDRIF _____ **95**

Jean-Pierre Lebreton

I.	La procédure	96
A-	<i>Améliorer le partenariat qui doit présider à l'élaboration du SDRIF</i>	96
B-	<i>Clarifier les responsabilités respectives de la région et de l'Etat</i>	97
II.	L'insertion dans le système normatif	98
A-	<i>Le respect des « règles générales d'aménagement et d'urbanisme obligatoires »</i>	98
B-	<i>Le respect des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols</i>	99
C-	<i>Le respect des dispositions nécessaires à la mise en oeuvre d'opérations d'intérêt national</i>	100
D-	<i>Prévenir les stratégies défensives contre le SDRIF</i>	100
III.	Le contenu du SDRIF	102
A-	<i>La correction des 2^{ème} et 5^{ème} alinéas de l'article L. 141-1 C. urb.</i>	102
B-	<i>La prise en compte des évolutions de la planification stratégique</i>	104
IV.	La mise en œuvre du SDRIF	105

Chapitre 1er introductif

Le SDRIF, mis en perspective

Jean-Pierre Lebreton

La région parisienne est la première à avoir fait l'objet d'un système de planification territoriale, dès l'entre deux guerres. D'autres collectivités régionales l'ont, depuis, rejointe dans le club des grands territoires qui sont dotés d'un instrument de pilotage ayant une force normative.

Mais qu'elle soit observée dans la perspective historique des statuts qui se sont succédé (I) ou dans la perspective de la comparaison avec les documents de planification retenus pour d'autres régions (II), la planification de la région parisienne paraît frappée d'une malédiction, tenant dans ses rapports insatisfaisants avec le droit, soit qu'elle ignore ce dernier, soit qu'elle soit affligée par un défaut d'ingénierie juridique.

I- La perspective historique de la planification particulière à la région parisienne¹

La volonté d'organiser la région parisienne s'exprime avec l'institution, en 1928, d'une instance collégiale, composée de représentants des administrations de l'Etat et des collectivités locales et installée auprès du ministre de l'intérieur : le « Comité supérieur de l'aménagement et de l'organisation générale de la région parisienne ». L'enjeu est la maîtrise de la tache d'huile de la « monstrueuse agglomération urbaine » qui est faite d'une « banlieue sordide, lépreuse, inorganisée » enserrant la capitale célébrée comme le « cerveau de l'Univers » ou la « Tribune du monde »². L'état de l'agglomération parisienne est perçu comme une source de désordres de tous genres ; et parmi les craintes – qui seront exprimées au cours des débats parlementaires préparatoires de la loi de 1932 (voir plus loin) – figure celle de l'agitation communiste dans les banlieues ouvrières. Le Comité supérieur se fixe pour tâche prioritaire l'élaboration d'un plan ; et après avoir constaté que ce plan ne pourrait pas se couler dans le moule des plans d'aménagement et d'extension des villes des lois « Cornudet »

¹ Sur le sujet, voir Jean-Pierre Demouveau et Jean-Pierre Lebreton, *Les grands textes de l'histoire du droit de l'urbanisme, La naissance du droit de l'urbanisme 1919-1935*, Les éditions des Journaux officiels, 2007, chapitre III La loi du 14 mai 1932 autorisant l'établissement d'un projet d'aménagement de la région parisienne, pages 313 à 360, et chapitre IV Les décrets-lois de 1935 relatifs à l'urbanisme, pages 363 et s., pages 381 et s.

² Ces citations sont tirées des rapports parlementaires ayant précédé la loi de 1932, reproduits in Jean-Pierre Demouveau et Jean-Pierre Lebreton, *Les grands textes de l'urbanisme, I. L'entre-deux guerres*, précité.

des 14 mars 1919 et du 19 juillet 1924, il se range à l'idée d'une législation spéciale à la région parisienne. Cette idée a depuis été conservée et plusieurs documents de planification se sont succédés jusqu'à l'actuel schéma directeur de la région Ile-de-France.

A- Du PARP au PADOG

Il ne se passe pas trois ans entre le moment où le Comité supérieur opte pour la législation spéciale, et la promulgation de loi du 14 mai 1932 « autorisant l'établissement d'un projet d'aménagement de la région parisienne ». Cette loi exprime la préoccupation d'organiser l'« agglomération formidable qui s'étend sur quatre départements: Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne et Oise »¹. L'aire intéressée est finalement limitée aux communes des trois premiers départements situées dans un rayon de 35 km autour de Paris et à cinq cantons de l'Oise.

L'élaboration du « plan d'aménagement de la région parisienne » est menée rondement, puisque deux ans plus tard le « projet Prost », du nom du célèbre architecte urbaniste chargé de sa mise au point, est prêt pour être soumis à la vaste consultation comprenant notamment l'organisation d'une enquête dans toutes les communes de la région ; puis les choses se ralentissent. Il faut attendre 1939 pour que le plan soit approuvé, une première fois ; c'est là une des curiosités juridiques de cette première expérience de planification d'avoir été l'objet de trois approbations successives, par le décret du 13 juin 1939, par une loi du 28 août 1941 et par celle du 15 juin 1943 dont l'article 52 dispose : « demeure approuvé et déclaré d'utilité publique, conformément à l'article 1^{er} de la loi du 28 août 1941, le projet d'aménagement ». Après qu'un arrêté du 20 avril 1944, émanant du Délégué général à l'Equipement national, ordonne la révision du plan et qu'un projet de nouveau plan soit pris considération en 1956, le décret n°58-1463 du 31 décembre 1958 croit à nouveau utile de rappeler que le plan de 1939 demeure applicable jusqu'à l'approbation d'un plan directeur d'urbanisme.

Une autre curiosité juridique tient à ce que le plan d'aménagement de la région parisienne (PARP) a survécu à l'élaboration d'un autre plan ayant lui-même pour ambition de maîtriser ou de cantonner le développement de la région parisienne. En effet, sur la base du décret n°58-1463 du 31 décembre 1958, un « plan d'aménagement et d'organisation générale (PADOG) est élaboré qui, lui, couvre un territoire plus important que le PARP, comprenant Paris et de la totalité des départements de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne². Ce PADOG est conçu pour encadrer l'élaboration des plans directeurs d'urbanisme intercommunaux, le plan directeur de la ville de Paris et, le cas échéant, d'autres plans directeurs communaux ou des plans de détail. Comme le PARP, le PADOG comporte des documents graphiques (à une échelle moins fine, toutefois, puisque ceux de PARP sont au 1/10 000ème et ceux du PADOG, au 1/50 000ème) et un règlement régissant l'utilisation du sol. A la différence du PARP sur la base duquel des permis de construire peuvent notamment être refusés³, le PADOG est essentiellement conçu comme un « document administratif sans portée juridique, inopposable aux tiers »⁴, à une très notable exception près : en application de l'article 38 du

¹ Rapporteur de la loi devant le Sénat.

² Le PADOG a été approuvé par un décret n°60-857 du 6 août 1960 (J.O. du 13 août).

³ Sur l'opposabilité du PARP, voir R. Savy, *Droit de l'urbanisme*, PUF 1981 coll. Thémis, p. 88.

⁴ Cass. Civ. 3^{ème} 22 octobre 1970, Duflocq c/ Aéroport de Paris-Nord, Cass. Civ. 3^{ème} 17 mars 1971, Martin du Gard c/ Société immobilière les Chesneaux, JCP éd. G., 1972, II n°17613, note G. Liet-Veaux.

décret n° 58-1463, un sursis à statuer peut être opposé à une demande de permis de construire, ce jusqu'à la publication d'un plan d'urbanisme directeur pour le territoire intéressé, sur la base des orientations de ce PADOG ou, s'il est mis en révision, sur la base des prévisions du futur plan régional¹. L'état de l'organisation spatiale est profondément insatisfaisant :

- au regard du droit tout d'abord

La coexistence du PARP et du PADOG n'a pas peu contribué à « l'enchevêtrement de textes » devant lequel le commissaire du gouvernement Guy Braibant déplore qu' « il est difficile de conserver une parfaite sérénité »² et d'où il résulte une augmentation du contentieux qu'une circulaire du ministre de la Construction du 7 janvier 1963 tient pour « déplaisant »³.

Finalement, « les dispositions du projet d'aménagement de la région parisienne approuvé par la loi du 28 août 1941, applicables en l'absence de plan d'urbanisme directeur ou de détail approuvé ou de plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, cessent de produire effet le 1er janvier 1976 », selon l'article L. 141-3 C. urb., introduit par la loi n° 74-1117 du 27 décembre 1974. Et le PADOG perd le peu de force juridique qu'il lui restait avec l'entrée en vigueur six mois plus tard du schéma directeur qui, dans les faits, s'était substitué à lui depuis 10 ans.

- au regard de la pratique du droit

La rigueur des plans est sérieusement tempérée par le recours aux dérogations qui, il est vrai, rongent toute la réglementation d'urbanisme de cette époque. Paul Delouvrier en donne une idée pittoresque, dans un ouvrage publié par les éditions des Ponts-et-Chaussées, notamment en rapportant des propos de M. Gibel, responsable du Service d'aménagement de la région parisienne, à propos des écarts admis au regard des orientations du PADOG : « j'ai conçu un plan très étroit, parce que, politiquement, on m'a imposé de le faire. Vous apprendrez, Monsieur, parce que vous ne le savez pas, que la seule manière de gouverner l'urbanisme est de le faire par dérogation »⁴.

B- Du SDAURIF au SDRIF

Si des défauts juridiques ont pu être relevés dans les deux premières expériences de planification de la région parisienne, c'est cette fois en l'absence de tout encadrement juridique que s'engage le nouveau cours, décisif cette fois, de cette planification dans les années soixante, avec l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la

¹ Voir CE 9 décembre 1970, SCI Résidence des Sablons, rec. CE, p. 746, également Cass. Civ. 3^{ème} 22 octobre 1970, Duflocq c/ Aéroport de Paris-Nord, Cass. Civ. 3^{ème} 17 mars 1971, Martin du Gard c/ Société immobilière les Chesneaux, précités.

² Conclusions CE 11 octobre 1963 Aguzou et autres, AJDA novembre 1963, p. 631.

³ Sur la question, voir G. Liet-Veaux, *Les deux plans d'aménagement de la région parisienne*, Revue d'économie et de droit immobilier, janvier-février 1963, pp. 57-65, Jean-Paul Gilli, Hubert Charels, Jacques de Lanversin, *Les Grands arrêts du droit de l'urbanisme*, 3^{ème} édition, n° 13.

⁴ *L'aménagement de la région parisienne (1961-1969) Le témoignage de Paul Delouvrier*, Presses de l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées, 2003, pp. 38-39, voir également Roselyne Chenu, *Paul Delouvrier ou la passion d'agir*, Le Seuil coll. Histoire immédiate, 1994, p. 238 et s.

région Ile-de-France (SDAURIF) : « le Schéma directeur est une victoire qui va tout à fait à l'encontre des habitudes françaises, qui se basent sur les textes, parce que nous sommes dans un pays de droit écrit. Or, nous avons gagné le Schéma directeur sans texte, par un rapport de forces » observe Paul Delouvrier, délégué général du District et sous la direction duquel ce document a été initialement mis au point¹.

Du sommet de l'Etat vient une vigoureuse impulsion pour une substantielle réforme de la région parisienne. La planification spatiale en est un volet, à côté de celui de la réorganisation institutionnelle conduisant à la création de la préfecture de région, à la disparition des départements de la Seine et de la Seine-et-Oise et à la création de quatre nouveaux départements. Après que le Général de Gaulle a admis en 1964 le principe du futur schéma directeur, le travail de conception est conduit par Paul Delouvrier, avec le concours des techniciens de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région parisienne (IAURP) ; le document fait l'objet d'un avis favorable du Comité consultatif économique et social et est adopté en 1966 par le Conseil d'administration du District par 18 voix contre 8 ; selon Paul Delouvrier, « l'approbation de principe initiale du général de Gaulle a été déterminante (...). Mais c'est le vote positif des élus du conseil d'administration qui a permis l'adoption officielle du schéma directeur et, de ce fait, sa mise en route. L'Etat, quant à lui, a attendu 1976 pour confirmer juridiquement ce vote »².

Si le SDAURIF s'est immédiatement imposé comme un maître-guide de l'aménagement de la région parisienne, son accès à l'existence juridique prend du temps :

- celui de la création du schéma directeur régional par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 aux côtés des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et des plans d'occupation des sols et par le décret n° 69-607 du 13 juin 1969 qui prévoit, ce qui ne résultait pas de la lettre de la loi, que le schéma régional surplombe des schémas directeurs locaux,
- celui de l'approbation du schéma : la procédure prévue par la loi et le décret ci-dessus est mise en œuvre et, après avoir été profondément remanié, le SDAURIF est approuvé par un décret n° 76-577 du 1^{er} juillet 1976 (JO du 2 juillet).

Reste que si le SDAURIF accède enfin à l'existence juridique, la question de son opposabilité n'est pas clairement réglée par les textes. Robert Savy observe alors : « il semble avoir la même valeur juridique que les autres SDAU même si l'article R. 141-3 ne dispose pas clairement que les articles R. 122-1 à R. 122-21 lui sont applicables »³. Cela n'empêche pourtant pas le schéma d'inspirer l'action administrative ; à cela une explication : « le fait que, jusqu'en 1983, la totalité des décisions d'urbanisme restait entre les mains des services de l'Etat et que ceux-ci ont su assurer, par le seul moyen de la cohérence de l'action administrative, ce qui n'était nullement garanti sur le terrain du droit »⁴. La force normative, affirmée très tôt par l'administration⁵ est finalement reconnue par la jurisprudence ; elle

¹ *L'aménagement de la région parisienne (1961-1969) Le témoignage de Paul Delouvrier*, Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées, p. 91.

² Roselyne Chenu, *Paul Delouvrier ou la passion d'agir*, le Seuil, coll. Histoire immédiate, 1994, pp. 259-260.

³ Voir, à cet égard, le point de vue de Robert Savy, in *Droit de l'urbanisme*, PUF collection Thémis, 1981, p. 90.

⁴ Yves Jégouzo, *La révision du schéma directeur de la région Ile-de-France*, RFD adm. 1990, p. 180 et s.

⁵ Notamment dans une circulaire n° 72-172 du 28 octobre 1972 selon laquelle le respect du schéma s'imposait lors de l'élaboration des POS.

considère que le SDAURIF est un cas particulier parmi les SDAU et, à ce titre, emprunte ses effets à ceux prévus par les textes pour ces SDAU¹.

Finalement, c'est la nouvelle donne résultant du transfert de l'attribution des POS et des schémas directeurs locaux aux communes et à leurs groupements qui, par la loi du 7 janvier 1983, consacre l'opposabilité juridique, en faisant de ce document « un super-schéma qui s'impose aux rédacteurs des actes de planification dans son périmètre »².

C- Les réformes successives du statut du SDRIF

Le statut législatif du SDRIF a fait l'objet de cinq modifications. Après celle de 1983 qui définit son opposabilité :

- la plus importante résulte de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 : elle transfère à la région l'élaboration et l'adoption du projet de schéma (mais conserve entre les mains de l'Etat son approbation), elle définit la substance du document, là où les textes antérieurs faisaient simplement état d'un « schéma directeur portant sur l'ensemble de la région » et elle apporte des précisions sur son insertion dans le système normatif,
- la loi du 26 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire procède à des rectifications intéressant l'insertion normative et ajoute un alinéa intéressant le contenu du schéma,
- une ordonnance du 3 juin 2004 soumet le SDRIF aux exigences d'évaluation environnementale résultant de la directive communautaire du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement,
- la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales assouplit la gestion du schéma en prévoyant, en plus de la révision, deux modes d'ajustement, par la modification et par la voie d'une déclaration d'utilité publique ou d'une déclaration de projet comportant mise en compatibilité du schéma.

Il convient d'apporter les observations suivantes :

- l'important changement du mode d'élaboration par la loi du 4 février 1995 aurait dû être prolongé par celui des dispositions réglementaires de mise en œuvre ; or, 13 ans plus tard, celles prises pour l'application du régime antérieur, devenues

¹ C'est ainsi qu'un arrêt du Conseil d'Etat du 14 octobre 1986 *Khovrine* req. n° 47214 (publié au recueil *Lebon*), se prononce, de manière très révélatrice : « Considérant qu'aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme : "Les schémas directeurs... orientent et coordonnent les programmes de l'Etat, des collectivités locales et des établissements et services publics, établis dans le cadre du plan de développement économique et social. Les programmes et les décisions administratives qui les concernent doivent être compatibles avec leurs dispositions" ; Considérant que (...), il ressort du dossier que le projet dont il s'agit, déclaré d'utilité publique par décret du 5 septembre 1973, limite les atteintes portées au site et à l'exploitation agricole, et n'est pas incompatible avec le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France dont il ne remet en cause ni les options fondamentales ni la destination générale des sols qu'il prévoit ».

² *Grands arrêts du droit de l'urbanisme*, précité n°13, p. 205.

inapplicables, figurent toujours dans le code de l'urbanisme alors qu'elles sont devenues illégales et inapplicables.

- Les dispositions relatives au contenu du schéma sont faites d'un « empilement » d'alinéas. Initialement, les lois de 1976 et de 1983 n'avaient rien prévu au sujet du contenu du schéma et il faut attendre 1995 pour que le législateur s'avise de combler cette lacune ; il le fait d'abord par la loi « Pasqua » du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire qui introduit dans l'article L. 141-1 C. urb. un alinéa (le 5^{ème} alinéa dans le statut actuellement en vigueur), emprunté aux statuts des schémas d'aménagement des régions d'Outre mer et de la Corse, définissant les missions assignées au document. Le législateur intervient une seconde fois, par la loi « Voynet » de 1999, non pas en refondant les dispositions résultant de la loi « Pasqua » mais en les faisant précéder d'un nouvel alinéa (le 2^{ème} alinéa de l'actuel statut), sans se soucier du parfait emboîtement des deux alinéas ; le nouvel alinéa s'attache tout à la fois à définir des objectifs du schéma et des éléments de leur mise en œuvre ; les travaux parlementaires, assez maigres, donnent peu d'indications sur les raisons des choix législatifs ;
- la dernière intervention du législateur, par la loi du 13 août 2004, aurait pu être l'occasion de « revisiter » le contenu du schéma. L'occasion s'y prêtait d'autant mieux qu'une nouvelle approche de la planification stratégique s'était exprimée, notamment au travers de la loi SRU. Il pouvait paraître tout à fait expédient d'appliquer cette nouvelle approche à la région Ile-de-France ; cela pouvait même apparaître comme une nécessité compte tenu des liens entre le schéma directeur de la région Ile-de-France et les documents locaux d'urbanisme et notamment les schémas de cohérence territoriale. Néanmoins, la loi n'a pas abordé le contenu du schéma régional, conduisant inévitablement le juriste à envisager l'hypothèse selon laquelle le législateur a choisi de ne pas lui appliquer les nouveaux principes de planification, comme il s'y était employé deux ans plus tôt pour la Corse (voir sur ce point, II infra).

II- Le SDRIF, au regard des systèmes de planification de grands territoires

La France n'a pas, comme la plupart des pays voisins¹, systématisé une planification propre à des ensembles géographiques intermédiaires entre l'échelle locale et l'échelle nationale, intégrée dans le système des normes d'urbanisme. Une telle planification existe bien mais elle est réservée à des cas particuliers : ceux que détermine l'Etat dans le cadre de directives territoriales d'aménagement et les territoires de certaines collectivités régionales. Et c'est à cette seconde catégorie qu'appartient le SDRIF. Il a été le premier né des schémas régionaux, rejoint après la décentralisation de 1982, par la Corse et par les régions d'outre-mer.

¹ Sur la question, voir *Le contenu des plans d'urbanisme et d'aménagement dans les pays d'Europe de l'ouest*, actes du colloque international de Genève-Lausanne, Cahier du Gridauih n° 15, 2006, La Documentation française, 379 p.

La mise au point des statuts respectifs des documents de planification de ces collectivités et les évolutions dont ils ont été l'objet ont conduit à les rapprocher, de telle sorte qu'à la manière des idéaux-types des sociologues, un portrait-robot peut être présenté.

On peut retenir un certain nombre de caractères :

- la *territoire couvert* : il est celui d'une collectivité régionale - la région d'outre-mer ou la région d'Ile-de-France - ou d'une collectivité territoriale au statut particulier groupant des départements - la Corse,
- un *objet* consistant au moins à définir des « orientations fondamentales en matière de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement » (article 3 de la loi de 1984 pour les régions d'outre-mer), à « déterminer la destination générale de(s) différentes parties du territoire », à localiser les « grands équipements » ainsi que des destinations du sol particulièrement importantes – extensions urbaines, activités économiques,
- un *degré de détermination des choix* spatiaux respectueux de l'idée de subsidiarité telle que les collectivités de niveau territorial inférieur conservent les marges de mise en œuvre ; cette limitation de l'intervention de la planification régionale s'exprime au travers des énoncés de son contenu (par exemple l'application aux orientations du qualificatif « fondamentales » et au travers de l'exigence de simple « compatibilité » des documents subordonnés),
- une *fonction* à la fois d'urbanisme et d'aménagement du territoire régional telle qu'un pont est jeté entre deux législations qui s'ignorent habituellement, celle de l'urbanisme et celle de l'aménagement du territoire ; le document régional vaut ou tient lieu de schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (voir pour les régions d'outre-mer, l'article 6 de la loi du 4 février 1995, pour la région Ile-de-France, la dernière phrase du dernier alinéa de l'article L. 141-1 C. urb., pour le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC), l'article L. 4424-12 du Code général des collectivités territoriales précisant qu'il « vaut schéma régional d'aménagement et de développement du territoire »),
- une *inscription dans le système des normes d'urbanisme* conduisant d'une part, à le soumettre au respect de certaines règles générales et à l'obliger à prendre en compte les projets d'intérêt général, d'autre part, à le superposer aux documents locaux d'urbanisme qui doivent être compatibles avec ses orientations,
- un *partage du pouvoir de décision* entre la collectivité régionale et l'Etat, la première étant chargée d'élaborer le projet de schéma que le second approuve par décret en Conseil d'Etat (à l'exception de la Corse depuis 2002, comme on le verra plus loin), l'Etat intervenant également dans la gestion du document pour faire prendre en compte notamment des projets d'intérêt général,
- des règles de *procédure* qui comportent l'association à la mise au point du projet de schéma d'autres personnes publiques, notamment des collectivités territoriales

infra-régionales, et, avant l'approbation, une mise à la disposition du public ou l'organisation d'une enquête publique,

- la soumission aux *exigences d'évaluation environnementale* découlant de la directive communautaire « plans-programmes » du 27 juin 2001 (article L. 4424-13 CGCT pour le PADDUC, article L. 4433-7 pour les SAR articles L. 4433-7 CGCT, L. 141-1 C. urb. pour le SDRIF).

A ce « portrait-robot » correspond le schéma d'aménagement régional des régions d'outre-mer. En revanche, le plan d'aménagement et de développement durable de Corse et le SDRIF s'en écartent sur certains points. Dans le cas de la Corse, les particularités découlent d'options législatives claires, il en va différemment sur ce point de l'Ile-de-France.

Dans le cas de la Corse, le législateur a entendu procéder à une forte avancée de la décentralisation ; c'est pourquoi il a confié à la collectivité territoriale non seulement la mission de mettre au point le projet de PADDUC mais également celle de l'approuver ; l'Etat conserve néanmoins, la possibilité de déférer la délibération d'approbation au contrôle juridictionnel notamment si le plan ne respecte pas les objectifs assignés aux documents de planification par les articles L. 110 et L. 121-1 C. urb. En outre, il peut toujours exiger que des changements soient apportés au PADDUC pour prendre en compte des projets d'intérêt général ou des opérations d'intérêt national. Un autre élément d'originalité du PADDUC tient à ce que son statut prévoit non pas qu'il détermine la localisation d'espaces marqués par des destinations particulières du sol et celle des principaux équipements mais seulement qu'il fixe des « principes de localisation » ; il en résulte que le PADDUC ne devrait pas comporter, comme les schémas régionaux d'outre-mer et d'Ile-de-France, une carte de destination générale des sols et de localisation des équipements ; en faisant ce choix, la loi du 22 janvier 2002 a paru s'inscrire dans la conception d'une planification stratégique limitée à l'expression des enjeux du territoire concerné, comme a entendu le faire un an plus tôt la loi SRU pour les schémas de cohérence territoriale.

Le statut du schéma directeur de la région Ile-de-France présente une première originalité, mais sur laquelle il n'est pas nécessaire de s'arrêter, en ce que la loi lui assigne d'établir non pas la destination générale *des* parties de territoire régional mais *de* parties de ce territoire (article L. 141-1 C. urb., 5^{ème} alinéa) ; cette particularité relève d'un phénomène purement fortuit, tenant à une simple erreur d'écriture survenue au cours de la navette parlementaire du texte de la loi du 4 février 1995 d'orientation de l'aménagement et du développement du territoire. Les débats laissent clairement apparaître que les deux assemblées se sont accordées sur l'idée que le schéma fait apparaître la destination *des* parties du territoire régional.

Plus troublante est la limitation de l'association, pour la mise au point du projet de schéma par la collectivité régionale, à l'Etat, alors que le PADDUC prévoit une association ouverte également aux départements, aux communes ou leurs groupements compétents en matière d'urbanisme, aux chambres d'agriculture, aux chambres de commerce et d'industrie et aux chambres de métiers (article L. 4424-13 CGCT) et que les SAR élargissent encore cette association, en prévoyant celle des « organisations professionnelles intéressées » (article L. 4433-9 CGCT). Alors que l'association des personnes publiques concernées fait aujourd'hui figure de principe dans le droit de la planification urbaine, la limitation, par le texte de la loi, de cette association à l'Etat paraît bien constituer une anomalie.

Finalement,

- il apparaît d'une part que, pour la partie législative, le statut de la planification de la région Ile-de-France n'a jamais été réellement l'objet d'une approche d'ensemble.

Il s'est constitué à « coups » de dispositions introduites incidemment par des lois ayant un autre objet, résultant parfois d'un « copier-coller » de dispositions applicables à d'autres plans. Le cas des « localisations préférentielles d'activités » est à cet égard particulièrement symptomatique : la loi de 1982 avait prévu que le schéma d'aménagement de la Corse comportait « la localisation préférentielle des activités industrielles, artisanales, agricoles et touristiques ainsi que des extensions urbaines » ; la loi du 7 janvier 1983 et celle du 2 août 1984 suivirent en prévoyant, l'une et l'autre « la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières et touristiques ». On s'interroge sur l'absence des équipements commerciaux dont on sait pourtant l'influence sur la structuration de l'espace ; les documents locaux d'urbanisme et notamment les schémas directeurs et les schémas de cohérence territoriale en traitent ; on peut incidemment observer qu'à l'occasion de la refonte du système de planification de la Corse par la loi du 22 juillet 2002, les commerces ont été ajoutés à la liste des activités dont la localisation préférentielle est déterminée (article L. 4424-9 CGCT). Un autre cas de « copier/coller » intéresse les normes que le SDRIF doit respecter où figurent, repris d'un statut régional à l'autre depuis 1982, des « règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire » dont le sens n'est jamais apparu très clairement (voir chapitre 3 infra).

- Il apparaît d'autre part que, pour sa partie réglementaire, le statut est partiellement en jachère.

En effet, les substantiels changements apportés voici bientôt 7 ans à la procédure par la loi « Voynet » n'ont pas été pris en compte. Et comme la loi a réservé la détermination des modalités d'application des dispositions qu'elle prévoit à l'autorité décrétable (article L. 141-2 C. urb.), la région ne paraît pas pouvoir y pallier au titre des éléments de pouvoir réglementaire dont elle dispose. On mesure les difficultés qui résultent de cet état du droit pour conduire la révision en cours du schéma régional.

Chapitre 2

La procédure de révision du SDRIF

Jean-Pierre Lebreton

La procédure remplit une fonction essentielle au service de l'Etat de droit, consistant à procurer à l'administration une discipline dans l'exercice de son action et à apporter des garanties notamment aux partenaires de l'autorité compétente et au public. A cet égard, il n'est pas excessif d'affirmer que le statut du SDRIF présente de graves défauts, pour une bonne part imputables :

- au caractère sédimentaire de l'intervention législative, faite d'ajouts successifs de dispositions et sans qu'il ait jamais été procédé à une reconsidération d'ensemble,
- à la carence du pouvoir réglementaire pour prendre les mesures de mise en œuvre de la loi.

La conséquence est qu'aujourd'hui le droit remplit mal son office, qui devrait être d'assurer la lisibilité du statut et de sécuriser l'exercice de l'activité planificatrice : les critiques atteignent d'une manière générale l'encadrement procédural, lacunaire (I) ; elles s'appliquent également à différents aspects particuliers de la procédure : le partage du pouvoir entre l'Etat et la région (II), la distribution des attributions au sein de la collectivité régionale (III), le partenariat pour la mise au point du projet de révision (III), l'information et la participation du public (IV).

I- L'encadrement de la procédure de révision

La révision est l'une des voies par lesquelles il peut être apporté des changements au contenu du SDRIF, toutes ces voies étant marquées par l'emprise certaine de l'Etat (A). Dans l'état actuel des dispositions prévues par le statut, la procédure de révision, qui dans le silence des textes, est pour l'essentiel, celle applicable à l'élaboration, est affligée par de sérieuses lacunes (B).

A- La révision, parmi les procédures d'évolution du SDRIF

L'évolution du schéma peut emprunter la voie de la révision, qui permet d'apporter des changements sans restriction au contenu du document ; c'est de celle-ci dont il sera

presque exclusivement question ci-après. Mais il convient de rappeler que deux autres procédures ont été ajoutées par la loi du 13 août 2004 ; ces procédures, justifiées par la recherche de la flexibilité de la norme, ont été empruntées à celles qui existent déjà pour les documents locaux d'urbanisme :

- la procédure de modification par laquelle des changements peuvent être apportés au contenu du schéma pour autant qu'ils ne portent pas atteinte à son économie générale ; l'initiative de la modification appartient concurremment à l'Etat et au président du Conseil régional ; c'est ce dernier qui met au point le projet en association avec l'Etat, le soumet pour avis aux départements et aux chambres consulaires, le soumet ensuite à enquête publique ; la modification est « adoptée » par le conseil régional et « approuvée » par l'autorité administrative (article L. 141-1-1 C. urb.) ;
- le schéma peut également être changé en conséquence d'une déclaration d'utilité publique ou d'une déclaration de projet qui serait incompatible avec le contenu dudit schéma (article L. 141-1-2 C. urb.) ; pour cela, la procédure applicable normalement à la déclaration d'utilité publique ou à la déclaration de projet fait l'objet d'aménagements particuliers. Il convient de faire ici deux observations :

la première se rapporte au champ d'application : la déclaration d'utilité publique s'applique notamment aux opérations pour lesquelles il convient de procéder à des expropriations et la déclaration de projet intéresse, en application de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, une liste d'opérations affectant l'environnement mais également, depuis une loi du 1^{er} août 2003, des actions ou des opérations d'aménagement engagées par l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les établissements publics d'aménagement créés en application de l'article L. 321-1 (article L. 302-6 C. urb.).

la seconde observation se rapporte au pouvoir dont dispose l'Etat dans l'un et l'autre cas : il peut passer outre à l'éventuelle opposition de la région sur les projets concernés par la déclaration d'utilité publique ou la déclaration de projet comportant la mise en compatibilité du schéma.

Ces deux procédures comportent des points communs, sur lesquels on reviendra plus loin, avec celles de la révision :

- l'importance des pouvoirs conservés par l'Etat,
- l'absence de mesures réglementaires d'application des dispositions législatives ; cette absence ne semble pas faire obstacle à la mise en œuvre des procédures ; mais cette mise en œuvre est subordonnée à des problèmes d'interprétation ; il en est ainsi de l'identification de l'« autorité administrative » compétente pour approuver la modification du schéma, une déclaration d'utilité publique ou une déclaration de projet comportant mise en compatibilité du schéma ; on peut avancer, sans en être certain, que, dans le silence des textes, il s'agit du préfet de région qui représente l'Etat pour le territoire intéressé.

B- Les sources de la procédure de révision

Les règles de procédure applicables à la révision du schéma directeur de la région Ile-de-France figurent à titre principal aux articles L. et R. 141-1 et suivants du code de l'urbanisme consacrés au statut du schéma. A ces règles, il convient de joindre :

- les articles L. 121-10 et suivants et R. 121-14 et suivants de ce code, pour ce qui concerne les exigences procédurales liées à l'évaluation environnementale auxquelles le SDRIF est soumis¹,
- le statut de la collectivité régionale, fixé par les articles L. et R. 4221-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, qui distribue les rôles respectifs du conseil régional, du président de la région et du Conseil économique et social régional².

Cet encadrement présente la caractéristique majeure d'être fait d'un nombre limité de dispositions et, pour certaines d'entre elles, de surcroît, devenues inapplicables. En effet, comme on l'a vu plus haut, l'article R. 141-2 C. urb. a été édicté pour l'application de dispositions législatives antérieures à la loi du 4 février 1995 et abrogées par celle-ci (on peut observer au passage qu'il a été affecté par une seule et malheureuse réforme, par le décret du 27 mars 2001 qui a cru bon de prévoir le remplacement dans la partie réglementaire du code des « mots (...) schéma directeur par schéma de cohérence territoriale³ ; ce qui fait qu'aux dispositions législatives du schéma directeur de la région Ile-de-France correspondent les dispositions réglementaires du schéma de cohérence territoriale d'Ile-de-France ! »).

Cet état de la partie réglementaire du code de l'urbanisme relative au SDRIF peut conduire à se demander d'une part s'il peut être pallié aux insuffisances du dispositif actuel d'encadrement - mérite ici d'être relevée l'observation appliquée par Christine Maugüe, au

¹ Les dispositions législatives intéressant la procédure de révision figurent à l'article L. 141-1, dans la rédaction qui résulte de la loi n° 95-115 du 4 février 1995, pour les alinéas suivants : les 4^{ème} au 10^{ème} (avec une réserve mentionnée ci-dessous pour le 7^{ème}), le 12^{ème}, de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 pour la fin du 7^{ème} alinéa (exigence d'une enquête publique). Aux dispositions de l'article L. 141-1, il convient d'ajouter celles de l'article L. 121-10 qui, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004, soumet le SDRIF à évaluation environnementale renforcée.

Les dispositions réglementaires figurent : à l'article R. 141-1, issu du décret du n° 2005-608 du 27 mai 2005 qui fixe les exigences particulières relatives à l'évaluation environnementale en application de l'ordonnance n° 2004-489 précitée et à l'article R. 141-2 ; mais les dispositions de cet article ont été prises pour l'application de dispositions législatives qui ont été depuis abrogées par la loi du 4 février 1995. NB Mais l'article R. 141-1 a été pris en application de l'ordonnance du 3 juin 2004 (art. 3). L'article L. 121-15 nouveau du code de l'urbanisme issu de cette ordonnance prévoit un décret en CE et donne donc la base législative nécessaire à l'article R. 141-1. Le problème vient de ce que l'intitulé de la section 1 n'a pas été corrigé.

² Il convient de faire application des dispositions relatives à la distribution des attributions entre les organes de la région Ile-de-France, pour une part celles qui résultent du « droit commun » des régions (par renvoi de l'article L. 4411-1), pour une autre part celles qui sont spécifiques à la région d'Ile-de-France (articles L. 4221-1 et s. CGCT).

³ L'art. 3 du décret n° 2001-260 du 27 mars 2001 modifiant le code de l'urbanisme et le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et relatif aux documents d'urbanisme dispose : « Dans la deuxième partie (Réglementaire) du code de l'urbanisme, à l'exception de l'article R. 111-15, les mots : « schéma directeur », « schémas directeurs », « plan d'occupation des sols » et « plans d'occupation des sols » sont respectivement remplacés par les mots : « schéma de cohérence territoriale », « schémas de cohérence territoriale », « plan local d'urbanisme » et « plans locaux d'urbanisme ».

sujet de l'intervention de l'Etat dans la procédure : « les modalités de l'association restent (...) à définir »¹ - et comment il peut y être pallié. Il se trouve qu'aujourd'hui une procédure de révision est engagée ; aussi la suite du présent chapitre se rapporte à la seconde question, celle du comment et s'intéresse spécialement aux conditions de l'élaboration du projet de révision par la région.

La région a-t-elle la possibilité de définir des règles d'application de l'article L. 141-1, en particulier pour pallier les lacunes résultant de l'inapplicabilité de l'article R. 141-2 (voir plus haut) ?

Sans avoir à prendre parti sur la question du pouvoir réglementaire local et de son extension², la réponse est clairement négative, dans la mesure où l'article L. 141-2 C. urb. dispose que : « Des décrets en Conseil d'Etat fixeront, en tant que de besoin, les modalités d'application de l'article L. 141-1 ci-dessus ». Il en résulte que le pouvoir de réglementation est ainsi réservé à l'autorité décrétole et que la collectivité régionale ne peut régulièrement se substituer à elle. A cet égard, on se sépare du point de vue exprimé dans le rapport du groupe de travail constitué par la Direction régionale de l'Equipement d'Ile-de-France selon lequel :

« Dans la mesure où la région « élabore le SDRIF », selon l'article L. 141-1, il faut admettre, dans le silence de la loi, qu'elle en fixe les modalités. Par conséquent, aucune modification législative n'est nécessaire pour élargir la participation à l'élaboration ou à la révision du SDRIF. (...). Il serait opportun (...) que soient définies le plus en amont possible les grandes lignes de la démarche d'élaboration retenues par la Région, en association avec l'Etat, voire de l'officialiser par une délibération spécifique figurant au recueil des actes administratifs de la Région et reprise par la presse régionale, afin que les modes concrets d'une élaboration la plus « partagée » possible soient largement connus »³.

Ce point de vue ne peut être accepté :

- d'une part, parce que, contrairement à ce qui est soutenu, la loi n'est pas silencieuse mais a au contraire expressément habilité l'autorité décrétole à intervenir,
- d'autre part, parce que, dans l'état actuel de la jurisprudence sur ce point très prudente et nuancée du Conseil d'Etat, rien n'accrédite l'admission de l'intervention du pouvoir réglementaire local, pour pallier les défaillances du pouvoir décrétole et se substituer à lui.

De tout ce qui précède, il résulte que la procédure à suivre pour la révision résulte de l'application des dispositions combinées du code de l'urbanisme, essentiellement l'article L. 141-1, et de celles du CGCT. Ces dispositions fixent un cadre

¹ Christine Maugüe, *Quelques considérations sur le décret du 31 août 2005 ouvrant la procédure de révision du SDRIF*, AJDA 2005, p. 2344 et s.

² Sur l'état de la question, après la révision constitutionnelle de 2003 et la nouvelle rédaction de l'article 72 de la Constitution selon laquelle « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences » (3^{ème} alinéa de l'article 72), voir P-L. Frier, *Le pouvoir réglementaire local : force de frappe ou puissance symbolique ?* AJDA 24 mars 2003, p. 559 et s.

³ Rapport *Les nouvelles formes de planification de l'Ile-de-France*, sous la responsabilité de Gérard Marcou, décembre 2003, publié sur le site internet de la Direction régionale de l'Equipement d'Ile-de-France.

qui doit être respecté, étant entendu que, pour les points non expressément traités par ces dispositions, il convient d’user des marges d’interprétation qu’elles ménagent, avec pour inconvénients que :

- **d’une part, faute, le plus souvent, de pouvoir s’appuyer sur des précédents jurisprudentiels, l’interprète doit faire preuve de la plus grande prudence et mesurer que les positions ne peuvent être retenues que sous la réserve du parti que pourra prendre, le moment venu, le juge,**
- **d’autre part, les interprétations peuvent préciser le sens des textes, en aucun cas les solliciter d’une manière telle qu’elles conduiraient à les compléter.**

Ces éléments rendent la tâche des autorités chargées de conduire la révision d’autant plus délicate que les textes apparaissent, comme on le verra plus loin, décalés au regard de la conception dominante de l’action planificatrice.

II- Le partage de pouvoirs entre l’Etat et la région

La loi du 4 février 1995 a fait le choix d’un transfert partiel à la collectivité régionale de la responsabilité d’organiser le territoire de l’Ile-de-France ; l’Etat conserve en effet des moyens d’intervention déterminants (A) dont la portée n’est pas sans susciter des difficultés d’interprétation (B).

A- L’enserrement des prérogatives de la collectivité régionale par celles de l’Etat

Parmi les schémas couvrant des territoires régionaux, celui de la région Ile-de-France se distingue en ce qu’il est l’objet d’une décentralisation limitée. On a déjà souligné ci-dessus les pouvoirs accordés à l’Etat pour faire aboutir des projets faisant l’objet de déclaration d’utilité publique ou de déclarations de projets en dépit de l’opposition de la collectivité régionale¹. L’aménagement de la procédure de révision laisse plus encore apparaître combien la décentralisation a été chichement mesurée. S’il appartient à la région d’élaborer le projet de révision, il convient de relever :

- que l’initiative de la révision est partagée entre la région et l’Etat ;

¹ Christine Maugüe observe fort justement : « L’existence d’un décret d’ouverture est d’ailleurs sans équivalent dans les autres procédures d’urbanisme. Il s’agit du seul exemple de procédure décentralisée d’élaboration d’un document d’urbanisme dans laquelle deux décrets sont nécessaires, l’un pour lancer la procédure, l’autre pour la clore. Pour les schémas d’aménagement régional dans les régions d’outre-mer, un seul décret intervient, pour approuver le schéma (art. L. 4433-9 du code général des collectivités territoriales). On ajoutera que la procédure d’ouverture qui résulte de l’article L. 141-1 modifié du code de l’urbanisme permet à l’Etat de prendre l’initiative de la révision, en l’absence dans la loi de toute précision quant à la personne devant être à l’origine de cette initiative. », *Quelques considérations sur le décret du 31 août 2005 ouvrant la procédure de révision du SDRIF*, étude précitée, AJDA 2005, p. 2344 et s.

- que cette concurrence en matière d'initiative doit être tempérée par l'exigence qu'en tout état de cause, la procédure de révision soit ouverte par l'Etat, par un décret en Conseil d'Etat qui fixe l'objet de la révision,
- que l'Etat doit être associé à l'élaboration, par la collectivité régionale, du projet de révision,
- que l'Etat dispose des moyens de faire aboutir une révision, lorsqu'elle a été demandée « au président du conseil régional par le représentant de l'Etat pour assurer sa conformité aux règles prévues au deuxième alinéa du présent article » (article L. 141-1 antépénultième alinéa) ; en fait de « règles prévues au deuxième alinéa », il faut comprendre qu'il s'agit de celles qui figuraient au deuxième alinéa dans la rédaction de l'article L. 141-1 telle qu'elle résultait de la loi du 7 janvier 1983 et qui, à la faveur des modifications ultérieures de cet article, se sont trouvées reportées au 4^{ème} alinéa, à savoir « les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues au présent livre ainsi que les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols et les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre de projets d'intérêt général relevant de l'Etat et d'opérations d'intérêt national ». Lorsque la région n'a pu faire aboutir le projet de révision dans un délai d'un an (on mesure la brièveté du délai compte tenu de la nécessité de recueillir les propositions puis les avis des partenaires de cette révision¹ et d'organiser une enquête publique avant l'adoption du projet par le conseil régional), l'Etat peut se substituer d'office. En cas d'urgence « constatée par décret en conseil des ministres », il peut procéder seul, sans délai et par décret en Conseil d'Etat, à la révision. Le texte ne fait pas apparaître clairement si, en pareil cas de « recentralisation » du pouvoir de planification régionale, une enquête publique doit être organisée puisque l'article L. 141-1 en applique l'exigence au projet adopté par le conseil régional².
- que l'Etat dispose du pouvoir de s'opposer au projet adopté par le conseil régional en ne l'approuvant pas.

Il convient de relever, pour finir, que le Premier ministre a jugé utile, dans la lettre d'accompagnement du mandat au préfet de région du 13 septembre 2005, de rappeler que « le législateur, tout en confiant l'élaboration du Schéma à la région, a donné un rôle particulier à l'Etat en prévoyant qu'il soit associé à son travail de préparation, en lui demandant d'ouvrir les procédures d'élaboration et de révision de ce schéma et en lui réservant la responsabilité de l'approuver par décret ».

¹ Sur ces partenaires voir plus loin III « Le partenariat applicable à la mise au point du projet de révision ».

² Sur la question de la soumission ou non à enquête publique du projet de révision en cas de substitution de l'Etat, voir infra section V.

B- Les problèmes d'interprétation

La procédure, telle qu'elle est prévue par l'article L. 141-1 C. urb., soulève deux problèmes d'interprétation des pouvoirs reconnus à l'Etat, intéressant l'ouverture de la révision et son approbation.

- le décret d'ouverture de la révision

Selon l'article L. 141-1 C. urb., après que la région ou l'Etat a pris l'initiative de réviser le schéma, un décret en Conseil d'Etat « détermine l'objet de la révision ». Si la place de ce décret se comprend dans le cas où l'Etat prend l'initiative de la révision, pour limiter son objet et déterminer en quelque sorte la « feuille de route » de la collectivité régionale chargée d'établir le projet, son sens est en revanche sujet à interprétation dans le cas où l'initiative de la révision est prise par la collectivité régionale.

L'institution de ce décret d'ouverture résulte d'un amendement sénatorial au cours des débats ayant précédé la loi du 4 février 1995 ; les auteurs de l'amendement concevaient le décret « comme un moyen de blocage, consistant à donner à l'Etat le moyen de s'opposer à des projets de révision intempestive »¹.

La question s'est posée en 2005 de savoir si, au travers de ce pouvoir, le gouvernement pouvait encadrer la révision demandée par la collectivité régionale ; il apparaît que les limitations envisagées par le projet de décret ont finalement été supprimées du texte, tel qu'il a été finalement adopté, après l'avis du Conseil d'Etat. Le décret n° 2005-1082 du 31 août 2005 ouvrant la procédure de révision du SDRIF dispose seulement : « une procédure de révision du schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF) est ouverte ». C'est qu'en effet, à cette question, une réponse clairement négative semble devoir être apportée en enchaînant les trois propositions qui suivent :

la loi ne donne pas d'autre mission au décret que de « déterminer l'objet » de la révision,

la loi ayant reconnu à la région et sans restriction l'initiative de la révision et attribuant non moins clairement à cette même région la mission de mettre au point le projet de révision,

¹ Christine Maugüe précise : « L'idée exprimée était que la révision est une procédure comportant un caractère de périodicité plus marqué que l'élaboration, qui est un processus peu fréquent, et susceptible d'être engagée plusieurs fois avant l'échéance de l'actuel schéma directeur, fixée à 2015. Certes, contrairement à ce que pensaient les sénateurs le SDRIF adopté en 1994 n'a pas de terme. Mais l'intention des parlementaires était néanmoins claire : en finir avec les révisions trop fréquentes du SDRIF, comme cela avait été le cas à la fin des années 80 et au début des années 90 (le SDRIF adopté en 1976 a été modifié tour à tour par un décret du 10 juin 1987, un décret du 21 janvier 1988, un décret du 15 novembre 1990, un décret du 11 septembre 1991, un décret du 30 décembre 1991, un décret du 27 mars 1992 et un décret du 11 septembre 1992...) », (*Quelques considérations sur le décret du 31 août 2005 ouvrant la procédure de révision du SDRIF*, AJDA 2004, p. 2344 et s.).

tout usage du décret entamant les pouvoirs régionaux serait contraire à la volonté législative ; autrement dit, on ne voit quel pourrait être l'objet du décret si ce n'est de constater que le schéma est... l'objet d'une révision.

Dans l'encadré qui suit figure un extrait de l'étude de Christine Maugüe « Quelques considérations sur le décret du 31 août 2005 ouvrant la procédure de révision du SDRIF » précitée, rendant compte des problèmes posés par le projet de décret ouvrant la révision, tel que l'avait conçu le gouvernement, et de la solution que ce dernier retint finalement, après avoir consulté le Conseil d'Etat, par le décret du 31 août 2005 :

Du projet de décret au décret du 31 août 2005 ouvrant la révision (extraits de l'étude de Chr. Maugüe, Quelques considérations sur le décret du 31 août 2005 ouvrant la procédure de révision du SDRIF, AJDA 2005, p. 2344 et s.)

Le projet de décret transmis indiquait en effet que la procédure de révision prendrait en compte un certain nombre d'objectifs énoncés par le décret, qui, d'apparence très générale, n'étaient pas sans portée pratique. La préoccupation du gouvernement était compréhensible. Il entendait que le schéma directeur de la région Ile-de-France prenne en compte les enjeux suprarégionaux et les enjeux nationaux, forcément très présents dans la région capitale. Il entendait également que les compétences propres de l'Etat soient prises en compte. Il souhaitait par ailleurs afficher publiquement, pour lui donner plus de force, le mandat donné au préfet de la région Ile-de-France pour l'association de l'Etat à la révision du SDRIF. Ces diverses préoccupations s'expliquaient aisément, compte tenu du rôle très particulier de la région Ile-de-France, qui se traduit notamment par des mécanismes spéciaux en matière d'urbanisme.

Pour autant, le décret ouvrant la procédure de révision pouvait-il fixer à la région des objectifs devant présider à la révision du schéma ? Conscient de la difficulté, le gouvernement avait retenu une rédaction prudente : le projet indiquait que la procédure « prendrait en compte » les objectifs énoncés, ce qui, en matière d'urbanisme, renvoie à un type de rapport sensiblement plus allégé que ne l'est un rapport de conformité ou même un rapport de compatibilité.

La rédaction envisagée par le projet du gouvernement se heurtait cependant à trois séries d'obstacles.

En premier lieu, la nouvelle rédaction du code de l'urbanisme ne permet pas au gouvernement de profiter du décret d'ouverture de la procédure pour fixer des orientations politiques à la région ou décider de choix de fond. Un tel mécanisme est en effet difficilement compatible avec le transfert de la compétence d'élaboration du SDRIF effectué au profit de la région. Ce n'est pas dans le décret d'ouverture que l'Etat peut exprimer son point de vue sur les enjeux fondamentaux du schéma, mais au cours de la phase d'élaboration à laquelle l'Etat doit être nécessairement associé. Les modalités de cette association restent d'ailleurs à définir, car les articles réglementaires correspondant à l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme sont encore ceux qui correspondent à sa rédaction antérieure. En tout état de cause, c'est l'approbation du schéma par décret en Conseil d'Etat qui garantit que l'association de l'Etat au processus d'élaboration n'est pas purement formelle. C'est à ce stade qu'il sera possible à l'Etat, le cas échéant, de refuser d'approuver telle ou telle option qui ne tiendrait pas compte des objections et des observations qu'il aura été appelé à formuler au cours de la procédure de rédaction du schéma ou de demander des modifications.

En deuxième lieu, la portée juridique de tels objectifs n'était pas du tout apparente.

Le décret décidant l'ouverture de la révision du schéma directeur s'impose-t-il juridiquement au décret approuvant la révision du schéma ? On peut certainement considérer qu'un décret approuvant une révision générale, alors que seule une révision partielle aurait été décidée par le décret initial, serait illégal : mais ceci tient, en l'occurrence, davantage à un vice de procédure qu'à une méconnaissance du premier décret, le lancement d'une révision partielle ne pouvant conduire à une révision générale. Qu'en irait-il en revanche de la méconnaissance des objectifs énoncés par le décret d'ouverture de la procédure ?

(...) on voit mal la portée que le juge, chargé d'examiner la légalité du décret approuvant la révision du schéma, pourrait donner à des objectifs formulés de façon très générale, dont le décret disait *a fortiori* qu'ils devaient seulement être « pris en compte ». Ces objectifs avaient, pour l'essentiel, le caractère d'un affichage politique.

En troisième lieu, les objectifs du SDRIF ont été fixés par le législateur lui-même. Le deuxième alinéa de l'article L. 141-1, issu de la loi du 25 juin 1999 qui a précisé le contenu du schéma directeur de la région Ile-de-France, indique que le SDRIF « a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de cette région. Il précise les moyens à mettre en oeuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, coordonner l'offre de déplacement et préserver les zones rurales et naturelles afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région ». Dans ces conditions, le projet de décret aurait, d'une certaine façon, empiété sur la compétence du législateur en indiquant quels devaient être les objectifs devant présider à la révision du schéma.

L'interprétation qu'avait été tenté de faire le gouvernement en considérant que l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme lui permettait de fixer les objectifs devant présider à la révision du schéma directeur ne pouvait donc être validée par le décret.

- l'approbation de la révision

Le 8^{ème} alinéa de l'article L. 141-1 C. urb. prévoit que le SDRIF fait l'objet d'une approbation par décret en Conseil d'Etat. Aussi la question se pose-t-elle de la dimension des pouvoirs dont dispose le gouvernement au travers de cette approbation.

Il paraît bien résulter du texte :

- que l'approbation du schéma s'analyse non pas comme l'expression d'un contrôle de tutelle de l'exercice par une collectivité locale d'une attribution décentralisée mais comme le dernier maillon de la procédure d'un acte relevant d'un pouvoir partagé entre la collectivité régionale et l'Etat¹,
- que le gouvernement ne peut pas approuver un schéma différent de celui qu'a transmis la collectivité régionale sauf à mettre en cause le pouvoir d'initiative que la loi a confié à cette collectivité.

En revanche, le gouvernement peut-il ne pas donner suite à la transmission d'un projet de schéma élaboré par la collectivité régionale, dans les conditions de procédure envisagées ci-dessus ? Peut-il refuser de l'approuver en se fondant sur des considérations d'opportunité ? Doit-il au contraire se fonder sur des motifs de légalité ? Peut-il subordonner son approbation à des conditions qui conduiraient la région à devoir les incorporer pour que la révision aboutisse ? La disposition de la loi, lapidaire, pas plus que les travaux préparatoires, n'apportent d'indications probantes à ce sujet.

La comparaison avec d'autres de schéma régional prévoyant également leur approbation par décret en Conseil d'Etat, fournit des indications intéressantes :

- dans le cas des schémas d'aménagement régional des régions d'outre-mer, l'article R. 4433-13 CGCT indique que « Lorsque le refus d'approbation est fondé sur des motifs tirés de l'illégalité de certaines de ses dispositions, le projet est renvoyé au conseil régional, qui ne peut y apporter d'autres modifications que celles qui sont nécessaires à sa mise en conformité avec les lois et règlements » et précise que « Faut pour le conseil régional d'avoir fait les diligences nécessaires dans le délai de trois mois, il y

¹ Voir dans le même sens pour les schémas d'aménagement régional des régions d'outre-mer, Pierre Soler-Couteaux, *Le schéma d'aménagement régional de la Réunion : une expérience et un modèle pour les documents d'aménagement*, Mélanges Jean Mas, 1996, p. 347 et s.

est pourvu par le préfet de région » ; mais il convient d'observer que cet aménagement de procédure intéressant le cas particulier du refus d'approbation pour un motif de légalité ne signifie pas que l'approbation ne peut être refusée pour un motif d'opportunité¹ ;

- dans le cas du schéma d'aménagement régional de la Corse tel qu'il était régi par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse², si l'article L. 144-3 C. urb. prévoyait bien, comme pour la région Ile-de-France, l'approbation par décret en Conseil d'Etat, sans autre précision ; en revanche, une disposition réglementaire (article R. 144-14 C. urb.) apportait une restriction en précisant que « Le refus d'approbation du schéma d'aménagement de la Corse ne peut être fondé que sur des motifs de légalité. »³ ; cette disposition réglementaire soulève la question de savoir si elle n'apporte pas une restriction au regard de la loi, de nature à jeter un doute sur la compétence du pouvoir réglementaire à l'introduire ; mais en réalité le doute peut être levé au regard du contexte général du statut ; à la différence des régions d'outre-mer et de la région d'Ile-de-France, la loi pose pour la Corse que le schéma est une attribution régionale (« la collectivité régionale de Corse **établit** un schéma régional » selon l'article L. 144-1 C. urb.⁴.)

Ces indications conduisent à estimer que, dans le cas de la région Ile-de-France comme des régions d'outre-mer, l'Etat dispose bien d'un assez large pouvoir d'appréciation. Mais elles ne sont néanmoins pas décisives et n'aident pas à prendre parti sur la question, dans l'attente d'une intervention jurisprudentielle, laquelle supposerait qu'un éventuel conflit – ayant une forte dimension politique - entre la région et l'Etat fût porté devant le prétoire...

En revanche, il est très probable que dans cet éventuel conflit et dans le débat qui l'accompagnerait, la dimension juridique serait bien présente :

- de la part de la région, pour défendre la mission planificatrice que paraît lui confier le statut du SDRIF et soutenir que le refus d'approbation ne pourrait être opposé que pour des motifs de légalité, le statut législatif du SDRIF devant être interprété dans le sens d'une limitation que la partie réglementaire du statut du schéma corse n'aurait fait qu'explicitier,
- de la part du gouvernement pour justifier son éventuel refus d'approbation,
- il convient d'ajouter, enfin et peut-être surtout, que l'avis du Conseil d'Etat, obligatoirement saisi, devrait lui-même comporter une dimension juridique ; et de la

¹ Dans ce sens, Pierre Soler-Couteaux, *Le schéma d'aménagement régional de la Réunion : une expérience et un modèle pour les documents d'aménagement*, Mélanges Jean Mas, 1996, précité.

² Il convient de rappeler que ce schéma d'aménagement de la Corse a été remplacé par le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (loi du 22 janvier 2001).

³ La même disposition précise que, dans ce cas, « le projet est renvoyé à l'assemblée de Corse qui ne peut y apporter d'autres modifications que celles nécessaires à sa mise en conformité avec les lois et règlements. L'assemblée de Corse dispose alors d'un délai de trois mois pour cette mise en conformité. Passé ce délai, le schéma est élaboré par le commissaire de la République de la région ».

⁴ L'article L. 144-3 C. urb., relatif à la procédure d'élaboration, prévoit bien, dans son dernier alinéa, l'approbation par décret en Conseil d'Etat, mais après avoir posé, dans le premier alinéa, que « le schéma d'aménagement de la Corse est élaboré par le conseil exécutif et **adopté** par l'Assemblée de Corse » ; en outre, l'article L. 144-4 prévoit que l'Etat peut exiger des modifications du schéma en vigueur seulement pour assurer la conformité du schéma aux règles qui le surplombent, prévues par l'article L. 144-2.

même façon que l'avis de la section des travaux publics sur le projet de décret d'ouverture de la révision a eu, semble-t-il, une influence déterminante sur la rédaction du texte finalement adopté, il est probable que l'avis sur le schéma soumis pour approbation ne laisserait sûrement pas le gouvernement insensible, alors même qu'il n'est pas lié.

Au total, et compte tenu des insuffisances de la régulation par le droit de la procédure d'élaboration ou de révision du SDRIF, il semble bien qu'un éventuel refus d'approbation devrait se fonder sur des questions de légalité :

- une interprétation minimaliste du pouvoir de l'Etat conduisant à admettre un refus dans les seuls cas de manquements aux exigences de légalité interne surplombant le schéma (notamment les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national) ou de manquement à l'obligation d'élaboration associée ; dans l'un et l'autre cas, le manquement devrait avoir été préalablement relevé par l'Etat dans la première phase de la procédure,
- une interprétation maximaliste ouvrant plus largement le pouvoir de l'Etat à des refus justifiés notamment au regard des dispositions du statut régissant le contenu du schéma et notamment la satisfaction des objectifs prévus par l'article L. 141-1 ; mais il ne fait pas de doute que l'invocation de la légalité dans ce cas confinerait à l'appréciation d'opportunité.

Est-ce à dire que le système de codécision mis en place n'est viable que si les deux partenaires « travaillent » en symbiose ? C'est en tout cas la conclusion à laquelle parvient Pierre Soler-Couteaux dans le cas du schéma d'aménagement de la Réunion, à la lumière des deux expériences qui se succédèrent, l'une, vouée à l'échec, de « juxtaposition dans le temps des deux phases de la procédure » et l'autre, fructueuse, de « collaboration entre les acteurs locaux et les administrations centrales, dès la première phase de la procédure »¹.

C- Interrogation sur un pouvoir partagé

La qualité de région capitale et son poids dans l'économie française et européenne font que les intérêts de la collectivité locale et ceux de l'Etat s'entrelacent de telle sorte que le législateur a fait le choix d'un pouvoir d'organisation territoriale partagé. Il n'entre pas dans l'objet de l'analyse juridique de discuter le principe de ce partage mais plutôt de s'interroger sur son aménagement.

La solution que retient le statut, consistant à confier à la collectivité territoriale la mission d'élaborer le document que l'Etat approuve ensuite, est-elle bien adaptée ? On peut marquer à cet égard une certaine circonspection : la région est chargée d'établir et de porter politiquement – en le soumettant à l'enquête publique et en l'adoptant - un document qui n'est pas tout à fait le sien puisqu'il doit exprimer également les vues de l'Etat. Ce n'est pas un exercice qui va de soi quand d'une part la majorité régionale tient son existence d'un programme sensiblement divergent des options retenues par la majorité gouvernementale et que d'autre part cette dernière assigne à la région une « feuille de route » fort substantielle au

¹ Etude précitée, p. 358 et s.

travers des projets d'intérêt général et des opérations d'intérêt national, sans aucun doute plus contraignante pour la région que ce qui est ordinairement notifié aux communes et intercommunalités par le « porter à connaissance » dans le cadre de la procédure d'élaboration ou de révision des documents locaux d'urbanisme.

N'est ce pas dès lors beaucoup demander à la majorité régionale de porter devant ses habitants un document de compromis, conciliant ses intérêts et ceux de l'Etat, au risque de paraître se renier devant les habitants ? N'est-il pas tentant pour cette majorité régionale d'exprimer sa fidélité avec les choix qui lui soient propres, quitte à ce que l'Etat refuse l'approbation et à ce qu'un nouveau tour de procédure doive être engagé pour tenter ensuite un compromis ? La succession des interventions de la région et de l'Etat n'est peut-être pas parfaitement adaptée à la recherche du compromis entre les deux grands partenaires de la planification régionale.

III- La distribution des attributions entre les organes de la collectivité régionale

Les procédures d'élaboration et de révision des documents de planification spatiale prévoient une répartition entre l'exécutif et l'organe délibérant de la collectivité territoriale où le premier a pour mission de conduire la mise au point du document et le second se prononce sur le projet aux grandes étapes de la procédure, à savoir et à tout le moins l'adoption ou l'approbation du document, et auparavant et selon les cas, le lancement de la procédure et l'« arrêt » du projet soumis à la consultation des partenaires et à l'enquête publique. Le statut du SDRIF présente une singularité en ce qu'il n'organise pas une telle répartition et se limite à prévoir l'intervention d'un organe de la collectivité régionale dans des cas particuliers :

- il précise qu'il revient au Conseil régional de « recueilli(r) les propositions des conseils généraux des départements intéressés, du conseil économique et social régional et des chambres consulaires »,
- il précise les phases de la procédure où le comité économique et social régional doit être saisi, pour le recueil de propositions, comme on vient de le voir, pour donner son avis sur le projet de schéma avant l'enquête publique et l'adoption.

Il en résulte que là où le statut est silencieux, la répartition des attributions résulte de l'application du droit commun régional, à savoir :

- l'article L. 4221-1 prévoyant que le conseil régional « règle par ses délibérations les affaires de la région »,
- l'article L. 4221-5 qui permet à ce même conseil régional de déléguer, sous certaines conditions, des attributions à la commission permanente et au président,
- l'article L. 4231-1 selon lequel le président « est l'organe exécutif de la région » et « prépare et exécute les délibérations du conseil régional », l'article L. 4231-3 selon lequel le président « est seul chargé de l'administration de la région »,

- l'article L. 4241-1, selon lequel le CESR « est obligatoirement saisi pour avis des documents relatifs : (...) aux schémas directeurs qui intéressent la région ».

A- Les attributions du Conseil régional

Il appartient au Conseil régional :

- en application des articles L. 4221-1 et suivants du CGCT, de prendre l'initiative de la révision,
- d'adopter le projet de schéma, et entre les deux, de « recueillir » les propositions,
- en application de l'article L. 141-1 C. urb., de « recueillir » les propositions des conseils généraux, des chambres consulaires et du CESR ; l'accomplissement de cette fonction justifie qu'il se « matérialise » par une délibération, entre le lancement de la procédure de révision et l'adoption par lui du schéma. Une telle délibération s'apparente à celle que prévoient les statuts des documents locaux d'urbanisme, avec l'« arrêt » du projet de document avant de le soumettre à enquête publique et à diverses consultations. Ce n'est pas parce que la loi ne prévoit pas expressément cette délibération que sa légalité peut être sérieusement mise en doute.

La question a été posée de la régularité d'un « arrêt » du projet de schéma par le Conseil régional avant sa soumission aux consultations prévues par la loi et à l'enquête publique. De ce que la loi ne prévoit pas une délibération du conseil régional pour arrêter le projet de schéma, on ne peut induire que cette étape soit irrégulière et que la seule délibération légale du conseil régional soit l'adoption du projet de schéma. Plusieurs arguments justifient l'intervention du Conseil régional pour délibérer sur le projet de schéma à soumettre aux consultations prévues par la loi et à l'enquête publique.

Le premier tient à ce que la loi prévoit elle-même que le conseil régional « recueille les propositions des conseils généraux, des chambres et du CESR » :

- s'il recueille ces propositions, c'est qu'en l'absence de précision des textes il le fait par son moyen normal d'expression qui est la délibération ;
- la notion de « recueillir » paraît se prêter à une interprétation compréhensive, dictée par la recherche de son effet utile, telle qu'y soient incluses la synthétisation des propositions et la combinaison de ces propositions avec les orientations issues du travail, élaboré en association, entre la région et son associé, l'Etat,
- enfin, la forme délibérative et la publicité qui est attachée s'inscrivent dans le respect des exigences nées des conventions internationales, notamment celle d'Aarhus.

Le deuxième argument tient à ce qu'il faut bien qu'une instance régionale se prononce sur la teneur du projet de schéma soumis aux consultations et à l'enquête publique ; cette instance paraît devoir être le Conseil régional : la loi lui confie en effet la mission générale de régler par ses délibérations les affaires de la région alors qu'elle définit de manière limitative les attributions du président de la région - principalement préparer et exécuter les délibérations du conseil régional et administrer la région – (article L. 4131-2 et L. 4221-1 CGCT)¹.

Cet argument strictement juridique est conforté par un autre, tenant à la dimension politique du projet de schéma. La révision, qui permet de refondre le document de planification, soulève de tels enjeux que ce projet soumis à consultations et à enquête publique se présente comme un engagement fort de toute la collectivité ; aussi le vote par l'organe délibérant paraît-il très souhaitable.

B- Les attributions du Président de la région

Dans le silence du statut du SDRIF, tel qu'il est défini par le code de l'urbanisme, le président de la région intervient uniquement au titre de sa qualité d'exécutif « prépar(ant) et exécut(ant) les délibérations du conseil régional » et chargé de l'administration de la région.

On peut trouver regrettable que les textes n'attribuent pas au président de la région la conduite de la procédure d'élaboration du projet de schéma, fonction qu'il est le mieux à même d'exercer et que, dans les faits, il est bien amené à exercer ; c'est ce que prévoit le statut des schémas d'aménagement régional, élaborés à l'initiative et sous l'autorité du conseil régional selon une procédure conduite par le président du conseil régional (article L. 4433-9 CGCT).

C- Les attributions du CESR

L'intervention du CESR est prévue à la fois :

- par l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme, qui prévoit que le conseil régional recueille les propositions du CESR et le consulte sur le projet de schéma avant son adoption,
- par l'article L. 4241-1 du CGCT, selon lequel le CESR « est obligatoirement saisi pour avis des documents relatifs : (...) aux schémas directeurs qui intéressent la région ».

Il apparaît que les articles des deux codes se combinent de telle sorte que les exigences du second sont satisfaites par l'accomplissement des prescriptions prévues par le premier.

¹ On peut soutenir, en outre, que si la loi a prévu par ailleurs une procédure simplifiée de modification du schéma directeur de la région Ile-de-France dans laquelle l'initiative et la mise au point du projet relèvent du président de la région (selon le deuxième § de l'article L. 141-1-1 C. urb. : « *Le projet de modification, élaboré par le président du conseil régional en association avec l'Etat, est soumis pour avis aux personnes mentionnées au sixième alinéa de l'article L. 141-1* »), c'est précisément pour la distinguer de la formule « lourde » de la révision où le conseil occupe une place significative.

IV- Le partenariat applicable à la mise au point du projet de révision

A- Observations générales sur les textes et la pratique

Le partenariat est aujourd'hui un véritable standard pour l'élaboration des instruments de planification territoriale, en Europe et en France en particulier où il s'inscrit comme une conséquence nécessaire du principe posé par l'article L. 110 du code de l'urbanisme suivant lequel « les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et décisions d'utilisation de l'espace ». C'est ainsi que les statuts du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse et des schémas d'aménagement régional de l'outre-mer prévoient que la collectivité territoriale chargée d'élaborer le document respectent le principe d'élaboration associée :

« Le représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse, les départements, les communes ou leurs groupements compétents en matière d'urbanisme, les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers sont associés à l'élaboration du projet de plan selon des modalités définies par délibération de l'Assemblée de Corse. Des organisations professionnelles peuvent également être associées, dans les mêmes conditions, à son élaboration. » (article L. 4424-13 CGCT),

« Sont associés à (l') élaboration (du schéma d'aménagement régional) l'Etat, le département, les communes, ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés de l'élaboration et de l'approbation des schémas de cohérence territoriale en application de l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme. Les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers le sont également, à leur demande, ainsi que les organisations professionnelles intéressées » (article L. 4433-9 CGCT).

Pour ce qui est du SDRIF, on est amené à constater que la loi envisage le partenariat de manière restrictive en envisageant la seule association de l'Etat - « La région d'Ile-de-France élabore en association avec l'Etat un schéma directeur portant sur l'ensemble de cette région » (1^{er} alinéa de l'article L. 141-1 C. urb.) - et en prévoyant simplement que les départements et les chambres consulaires sont invités à formuler des propositions et à donner leur avis sur le projet de schéma (6^{ème} § de l'article L. 141-1).

Dans le cas du SDRIF, l'idée du partenariat est apparue comme relevant de l'évidence à la fois pour la région, comme on le verra plus loin au regard de la pratique qu'elle a suivie et également pour l'Etat qui, dans le mandat adressé par le gouvernement au préfet de région le 13 septembre 2005, martèle la nécessité d'associer les « collectivités infrarégionales » : « ce nouveau document de planification ne pourra être opérationnel que si les collectivités infrarégionales sont associées étroitement à son élaboration dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues par la loi » puis quelques lignes plus loin « les collectivités territoriales infrarégionales, ou leurs groupements, notamment compétents en matière de logement,

d'urbanisme et d'aménagement devront être très étroitement associés (au) volet (logement) du SDRIF » et encore, tout à la fin du texte du mandat, il est attendu du schéma qu'il tienne « compte des orientations et des propositions des collectivités infra-régionales qui interviennent notamment en matière d'aménagement opérationnel »¹.

Comme le révèle le rapport du Conseil régional sur le projet de délibération arrêtant le projet de schéma, la révision en cours du SDRIF est conduite avec le souci de s'inscrire dans un partenariat.

Le pivot de ce partenariat est le comité de pilotage, présidé par le Président du Conseil régional, « dont le rôle était d'arrêter les options politiques et de valider l'avancée de la démarche ». Les décisions de ce Comité de pilotage sont préparées et mises en oeuvre par un Comité technique du SDRIF, réuni bimensuellement avec les services du Conseil régional (maîtrise d'ouvrage déléguée), de la Direction régionale de l'Équipement, du Conseil économique et social régional, et de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Île-de-France (maîtrise d'œuvre) ; le comité technique s'appuie lui-même sur les travaux de plusieurs groupes d'experts.

En complément de ce « pilotage », la région a eu le souci d'ouvrir largement la concertation : « Au-delà de la procédure et de façon tout à fait innovante à l'échelle d'une métropole internationale de 11.5 millions d'habitants, le Conseil régional a recherché la plus large concertation possible avec les collectivités territoriales, les partenaires socio-économiques, les acteurs associatifs et la société civile ».

B- Observations particulières sur les éléments du partenariat

- L'association des services de l'Etat

Le premier alinéa de l'article L. 141-1 C. urb. pose : « La région d'Ile-de-France élabore en association avec l'Etat un schéma directeur portant sur l'ensemble de cette région ».

Qui détermine et comment les modalités de cette association ? Il semble bien, comme on l'a vu plus haut, que des règles en la matière ne peuvent être établies que par décret en Conseil d'Etat. Comme l'autorité décrétole n'est pas intervenue et que sa carence ne peut être comblée par une autorité disposant d'un pouvoir réglementaire de substitution, il n'y a pas de règle relative à la mise en oeuvre de l'association.

Ce n'est pas là une situation unique : il se trouve que c'est celle que le législateur a voulue dans le cas des documents locaux d'urbanisme ; en effet, parce qu'il voulait prévenir le contentieux procédural qu'avait empoisonnée la pratique des POS dont le régime d'association était minutieusement encadré par les dispositions réglementaires du code de l'urbanisme, la loi SRU a posé, « brevitatis causa » : « A l'initiative du maire ou à la demande du préfet, les services de l'Etat sont associés à l'élaboration du projet de plan. » ; il apparaissait que l'élimination des règles tatillonnes aurait pour effet de tarir pour une bonne part un contentieux aux conséquences disproportionnées au regard du caractère tenu pour véniel des vices sanctionnés. On peut ne pas partager ce point de vue ; si d'un côté les

¹ http://www.idfe.org/connaître_idfe.php?id_idfe=105006

procéduriers se trouvent peut-être privés d'un moyen aisé de traquer l'illégalité, d'un autre côté la collectivité perd les avantages du strict encadrement de l'exercice de ses attributions ; et il est peut-être plus facile d'appliquer mécaniquement des règles de procédure que de s'assurer du respect d'une obligation définie en termes très généraux.

Le déroulement de l'actuelle procédure de révision est précisément une illustration des difficultés résultant du guidage « mou » par une notion d'association que le statut n'a pas explicitée.

C'est ainsi que des interrogations ont été soulevées au sujet de la « Vision régionale », document d'une centaine de pages dans lequel la région a entendu exprimer les orientations d'aménagement et qui a fait l'objet de la délibération du Conseil régional au mois de juin 2006. L'idée a été avancée d'en faire un « document d'étape », dessinant une première esquisse du futur schéma, à partir duquel pourrait être engagé le travail d'élaboration associée avec l'Etat ; mais cette idée a suscité des réserves juridiques. En effet, l'article L. 141-1 C. urb. précise que la région élabore le schéma « *en association avec l'Etat* » après avoir recueilli les propositions de diverses instances ou personnes publiques ; il en résulte que les documents qui jalonnent l'élaboration du schéma seront nécessairement des produits de cette association. Il faut considérer que cette association doit jouer à toutes les étapes du processus préalables à l'enquête publique ; en conséquent la « Vision régionale » paraît devoir être considérée comme rassemblant les vues de la collectivité régionale en vue de l'élaboration, en association avec les services de l'Etat, du projet de schéma, de la même façon que l'Etat a exprimé les siennes dans le mandat adressé par le gouvernement au préfet de région le 13 septembre 2005.

- L'intervention du conseil économique et social régional, des départements et des chambres consulaires

Alors que le partenariat du conseil régional avec l'Etat fait l'objet d'une association définie comme un principe général dont la substance n'est pas définie, le partenariat avec le CESR, les huit collectivités départementales (Paris, 77, 78, 91, 92, 93, 94 et 95) et les chambres consulaires (CCI, chambres de métiers, chambres d'agriculture) est étroitement canalisé par l'article L. 141-1 C. urb. : ces personnes publiques font des propositions en vue de l'élaboration du schéma et elles sont saisies pour avis sur le projet avant son adoption par le conseil régional.

Une question juridique se pose au sujet du délai dans lequel ces personnes doivent intervenir dans l'un et l'autre cas et au sujet des conséquences d'un défaut de prise de position de leur part ; c'est que, là encore, à la différence des autres instruments de planification spatiale, le statut du SDRIF est muet sur ce point. Il apparaît que le défaut de réponse n'entache pas la procédure dès lors que la personne a été régulièrement saisie et qu'elle n'a pas répondu dans un délai « raisonnable »¹.

¹ L'article L. 141-1 C. urb. prévoit la consultation de diverses instances sur le projet de SDRIF sans préciser le délai dans lequel l'avis doit être rendu. L'absence de précision sur le délai dans lequel l'avis est rendu ne doit pas être exploitée par l'instance consultée de sorte qu'elle pourrait faire obstacle à l'exercice du pouvoir de décision réservé au conseil régional. Mais alors, comment le non accomplissement éventuel d'une formalité substantielle n'entacherait-il pas la légalité de la délibération d'adoption du conseil régional ? Pour résoudre le problème posé, il convient de recourir à la théorie jurisprudentielle dite des « formalités impossibles » : l'impossibilité d'accomplir la formalité fait que l'administration peut passer outre. Au nombre des formalités

- Le silence des textes sur d'autres partenaires

Le besoin d'élargir la concertation justifiait que le président de région chargé en sa qualité d'exécutif, de la préparation du projet de schéma, recueillît le maximum d'informations et de points de vue ; le souci d'information a été constant et ne suscite pas d'observations d'ordre juridique. La volonté de donner toute sa dimension partenariale à l'élaboration du projet de schéma, partagée par la région et par l'Etat, a conduit à ouvrir, dans certains cas, le comité de pilotage à la participation.

C- L'information et l'intervention du public

La publicité des actes jalonnant la procédure de révision ne fait pas l'objet de dispositions particulières prévues par le statut du SDRIF, comme c'est généralement le cas pour les documents locaux d'urbanisme. Il convient dès lors d'appliquer le droit commun : les délibérations du conseil régional et les actes réglementaires de son président devant faire l'objet d'une publication dans le recueil des actes régionaux.

L'intervention du public a fait l'objet d'une réforme importante par la loi du 13 août 2004 qui a prévu la soumission des projets de changement, par voie de modification ou de révision, à une enquête publique comme l'avait précédemment prévue la loi SRU pour le schéma de cohérence territoriale et pour la directive territoriale d'aménagement et la loi de 2002 pour le PADDUC (en revanche le schéma d'aménagement régional échappe toujours à l'exigence d'enquête publique ; est seule prévue une simple mise à disposition du public du projet de schéma).

De quelle catégorie d'enquête publique relève celle relative au SDRIF ? La question se pose plus précisément de savoir si s'applique ici le régime des enquêtes « Bouchardeau », régi par les articles L. 123-1 à L. 123-13 du code de l'environnement. Dans le silence du statut, on est conduit à se reporter au champ d'application prévu par l'article L. 123-1 du code de l'environnement ; en vain, car le I de cet article renvoie bien à une liste (figurant à l'article R. 123-1) mais elle se rapporte aux seules enquêtes relatives à la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées. Faute pour la loi d'avoir envisagé le cas des documents de planification, il faut donc interpréter la volonté du législateur.

Et, à cet égard, il semble que l'enquête relative au SDRIF entre bien dans le champ d'application des « enquêtes Bouchardeau » pour plusieurs raisons :

- c'est le choix qu'a fait le législateur dans les cas où il se prononce sur ce sujet (il en est ainsi du PADDUC de la Corse (article L. 4424-13 CGCT), du PLU (articles L. 123-10, L. 123-13, L. 123-14, L. 123-16 C. urb.) ; il convient également d'observer

impossibles figure le cas où les intéressés font obstruction à l'accomplissement de la formalité prescrite, notamment en refusant d'émettre l'avis qui leur est demandé (CE 27 mai 1966, Caron, recueil Lebon, p. 367).

que les dispositions réglementaires de statuts de documents pour lesquels le législateur ne s'est pas prononcé renvoient pour son organisation aux dispositions du code de l'environnement (article R. 124-6 C. urb. pour la carte communale, article R. 122-10 C. urb. pour le schéma de cohérence territoriale),

- l'enquête « Bouchardeau » paraît la plus adéquate aux exigences des normes du droit européen communautaire (notamment la directive « Plans-programmes » du 27 juin 2001) et de la convention d'Aarhus,

- seule cette enquête est définie en termes suffisamment généraux pour être considérée comme la procédure de droit commun à laquelle il faut se référer dans le silence des textes.

L'enquête publique relative au projet de SDRIF paraît bien devoir être ouverte par le président du Conseil régional, compte tenu de l'ajout par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité à l'article L. 123-1 du code de l'environnement d'un II suivant lequel « La décision d'ouverture de l'enquête publique portant sur le projet d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités territoriales ou d'un des établissements publics en dépendant est prise par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement ». Et de cette qualité d'autorité compétente pour ouvrir l'enquête, on peut inférer que le président de la collectivité régionale est également ici l'autorité chargée de l'organiser, disposant des attributions que les articles R. 123-7 et suivants confient normalement au préfet.

Pour finir, on peut évoquer la question soulevée par l'antépénultième alinéa de l'article L. 141-1 C. urb. : « Si la procédure de révision du schéma directeur de la région d'Ile-de-France n'a pas abouti dans un délai d'un an à compter de la demande adressée au président du conseil régional par le représentant de l'Etat pour assurer sa conformité aux règles prévues au deuxième alinéa du présent article, il y est procédé par décret en Conseil d'Etat. Toutefois, en cas d'urgence constatée par décret en conseil des ministres, il y est procédé sans délai par décret en Conseil d'Etat ». Y a-t-il lieu à enquête dans ce cas ? Une analyse littérale pourrait conduire à une réponse négative. Puisque l'enquête est préalable à l'adoption par le conseil régional et que, dans le cas prévu par cet alinéa, le conseil régional n'intervient pas. Mais on peut néanmoins estimer que l'Etat ne pourrait pas se soustraire à l'organisation d'une enquête sur le projet de révision sans s'exposer aux éventuelles conséquences contentieuses de la dénonciation d'un manquement au respect de l'article 7 de la charte de l'environnement adossée à la constitution si ce n'est des engagements de la convention d'Aarhus.

Chapitre 3

Les contraintes normatives pesant sur le SDRIF

Jean-Pierre Lebreton, avec le concours de Henri Jacquot

Introduction générale

Le statut du SDRIF est illustratif d'un phénomène d'accumulation de textes, résultant d'apports législatifs successifs parmi lesquels figurent notamment des emprunts faits aux statuts d'autres documents de planification régissant des territoires intermédiaires entre l'échelle locale et l'échelle nationale. L'inscription du schéma dans l'ordre normatif est à cet égard particulièrement symptomatique. Dans le présent chapitre, il est question des contraintes pesant sur le schéma, pour lesquelles s'appliquent, pour l'essentiel, des solutions retenues antérieurement pour d'autres schémas d'aménagement régional. Un autre aspect de l'inscription du schéma dans l'ordre normatif sera traité dans un autre chapitre (chapitre 5) relatif à son opposabilité.

Préalablement et en ouverture de cette présentation, il paraît utile de relever quelques points remarquables qui traversent le sujet.

Le premier point tient dans la sévérité du cantonnement du SDRIF

Il est fait de la superposition de toute une multiplicité de normes :

- dont le repérage n'est au demeurant pas aisé, compte tenu de formulations imprécises ou ambiguës (voir I. 1 et II. 1),
- dont l'adéquation à l'objet de la planification d'un grand territoire n'est pas toujours évidente (c'est notamment le cas de l'exigence de respect des servitudes d'utilité publique I. 3 et de l'exigence de compatibilité avec les chartes de parc naturel régional II. 1),
- qui sont au service d'intérêts nationaux qui pourraient être satisfaits par le recours à des dispositifs procéduraux présentant l'avantage de la souplesse et d'une évaluation de pertinence dans le cadre des échanges partenariaux de l'élaboration associée du SDRIF.

- La récente loi du 27 février 2007 « relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense » donne une nouvelle et symptomatique illustration des limites de la planification régionale et de la décentralisation de sa mise en œuvre, reconnue depuis 1999 au bénéfice de la région Ile-de-France (I. 3).

Pour finir sur ce premier point, il convient d'observer que l'accumulation de normes superposées ne présente pas forcément l'avantage de l'exhaustivité. Et c'est ainsi qu'on peut s'étonner qu'entre la planification spéciale de l'eau et la planification régionale aucun lien n'ait été établi ; on pourrait pourtant trouver expédient que le SDRIF doive prendre en compte les orientations du SDAGE du bassin parisien ; c'est finalement par le détour des exigences de l'évaluation environnementale renforcée que le SDRIF est amené à prendre en considération le SDAGE.

Le deuxième point se rapporte aux défauts susceptibles d'affecter l'efficacité du schéma :

- ils tiennent à l'existence de normes relatives à l'occupation du sol qui sont de nature à gêner l'accomplissement des orientations de ce schéma, voire être utilisées pour y faire obstacle.

Il en va de normes dont l'articulation avec le SDRIF n'a pas été envisagée – c'est le cas des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains que les départements peuvent délimiter en accord avec les communes concernées et qui peuvent constituer des obstacles à la volonté de la région – et/ou l'Etat – d'ouvrir de nouveaux espaces d'urbanisation (à ce sujet I. 1),

Il en va également de normes dont le respect est imposé au SDRIF sans que l'on en saisisse clairement la justification mais qui peuvent, le cas échéant, comme les précédentes, contrarier la mise en œuvre de la stratégie régionale ; c'est le cas des chartes de Parc naturel régional (II. 1), c'est également le cas de certaines servitudes d'utilité publique qui peuvent se prêter à des stratégies défensives de collectivités locales hostiles aux orientations régionales,

- ils tiennent également dans les limites de l'opposabilité du schéma, point qui, comme on l'a observé plus haut, sera développé dans le chapitre 5 du présent rapport.

I- Les contraintes posées par l'article L. 141-1 C. urb.¹

Les 4^{ème} et dernier alinéas de l'article L. 141-1 C. urb. prévoient des liens de subordination du schéma régional qui se différencient suivant un dégradé de portée

¹ Ces dispositions ont été introduites par la loi du 4 février 1995 et ont été conservées, sous la seule réserve de la prise en compte de la réforme par la loi du 26 juin 1999 des instruments de l'aménagement du territoire national, à savoir la substitution au schéma national d'aménagement et de développement du territoire de schémas de services collectifs.

normative : l'obligation de respecter les « règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire », les servitudes d'utilité publique ainsi que les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des projets d'intérêt général et des opérations d'intérêt national (4^{ème} alinéa), l'obligation de compatibilité avec les directives territoriales d'aménagement (dernier alinéa), l'obligation de prendre en compte les schémas de services collectifs et les schémas sectoriels institués par le chapitre V du titre 1^{er} de la loi du 4 février 1995 (4^{ème} alinéa).

A- L'obligation de respecter les « règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire »

L'exigence de respecter les « règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire » est reprise d'une formule qui a été initialement retenue pour le schéma d'aménagement de la région de Corse¹, puis adoptée pour les schémas d'aménagement des régions d'outre-mer². Après que le statut du SDRIF l'a adoptée, par la loi du 4 février 1995, cette formule a encore été retenue pour le plan d'aménagement et de développement durable de la collectivité de Mayotte³; en revanche, elle a été abandonnée par le statut du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC)⁴ qui remplace le schéma d'aménagement initial.

La formule « règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire » est empruntée à l'intitulé du Livre 1^{er} du code de l'urbanisme ; c'est si vrai qu'après avoir d'abord rattaché ces règles « au code de l'urbanisme », les statuts des documents intéressés, et notamment celui de la région Ile-de-France, ont précisé qu'il s'agissait du Livre 1^{er} de ce code. On sait que les intitulés des divisions des codes n'ont pas de portée normative. Néanmoins, le fait que la loi fasse référence à un tel intitulé conduit à s'appuyer sur lui pour identifier le contenu des « règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire », en l'absence de prise de position, à ce jour, de la jurisprudence.

Le Livre 1^{er} se présente comme un catalogue regroupant pour l'essentiel des règles de fond relatives à l'occupation du sol applicables sur l'ensemble du territoire national et les statuts d'instruments locaux de planification ou de police spéciale pouvant énoncer, eux-

¹ Suivant l'article 10 de la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse : compétences, modifié par le paragraphe II de l'article 75 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, le schéma d'aménagement de la Corse doit respecter :

Les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues par le présent code, en particulier les prescriptions d'aménagement prévues à l'article L. 111-1-1, ainsi que celles qui sont prévues par la loi d'orientation agricole n° 80-502 du 4 juillet 1980.

² Article L. 4434-8 du code général des collectivités territoriales :

« Le schéma d'aménagement régional doit respecter :

1° Les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues par le code de l'urbanisme, en particulier les directives territoriales d'aménagement prévues à l'article L. 111-1-1 de ce code ou, en l'absence de celles-ci, les lois d'aménagement et d'urbanisme prévues au même article, ainsi que celles prévues par les articles L. 111-1, L. 111-2 et L. 112-1 à L. 112-3 du code rural » (...)

³ Art. L. 3551-32 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 2011-616 du 11 juillet 2011 relative à Mayotte « Le plan d'aménagement et de développement durable doit respecter : « 1° Les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire en vigueur à Mayotte (...) » ;

⁴ L'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales prévoit que les « orientations (du PADDUC) respectent les objectifs et les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme ».

mêmes, des restrictions de l'occupation du sol : au nombre des premières figurent les règles générales d'urbanisme et les lois relatives à la montagne, au littoral et au voisinage des aérodromes, les secondes se rapportent aux documents régionaux ou locaux de planification (SDRIF, schémas de cohérence territoriale, PLU, cartes communales) ainsi qu'à des instruments particuliers, relatifs aux espaces naturels sensibles et aux espaces agricoles et naturels périurbains issus de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

Dans ce catalogue, il faut opérer un tri pour identifier celles des règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire qui sont opposables au SDRIF :

- on peut sans hésitation écarter les instruments auxquels le SDRIF est lui-même opposable, à savoir les documents d'urbanisme locaux, ainsi que les dispositions de ce Livre 1^{er} qui sont spécifiques à ces documents, à savoir les articles L. 121-4 et L. 121-5 et suivants,
- on peut également écarter les directives territoriales d'aménagement non pas parce qu'elles ne sont pas opposables au SDRIF, mais parce que cette opposabilité est régie par des règles spéciales, figurant au dernier alinéa de l'article L. 141-1, examinées plus loin,
- on peut encore écarter toutes les dispositions dont le champ d'application n'intéresse pas la région d'Ile-de-France, celles relatives aux documents d'urbanisme frontaliers (article L. 121-4-1), celles relatives au littoral et à la montagne,
- on peut enfin écarter celles des règles générales d'urbanisme qui, à raison de leur objet, ne sont pas susceptibles d'être opposables à un document de planification stratégique, ce qui est le cas du règlement national d'urbanisme.

Après ce premier tri, restent à examiner les cas des limitations du sol qui peuvent être instituées dans les espaces naturels sensibles et dans les espaces agricoles et naturels périurbains et ceux des règles et documents prévoyant un champ d'application où ne figure pas le SDRIF : à savoir, les règles relatives au voisinage des aérodromes et surtout l'article L. 121-1 qui assigne des objectifs à des documents de planification.

Pour ce qui est des espaces naturels sensibles (article L. 142-1 et s. C. urb.) et des espaces agricoles et naturels périurbains (article L. 143-1 et s.), il apparaît que le département dispose, sous certaines conditions, du pouvoir d'apporter des limitations de l'utilisation du sol. Dans le premier cas, ce pouvoir est restreint à des zones de préemption et cesse de s'appliquer quand un POS ou un PLU est adopté ; en revanche, dans le second cas, il s'agit de soustraire à l'urbanisation des espaces actuellement naturels puisque l'inclusion dans un périmètre de protection fait que les terrains intéressés ne peuvent plus être inclus dans une zone urbaine ou à urbaniser d'un PLU. S'agit-il de règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire au sens de l'article L. 141-1 C. urb. ? Même si l'on peut le contester au nom de l'opportunité ou d'une bonne intelligence de l'organisation de l'espace, il ne semble pas qu'il y ait d'argument juridique pour dénier à ces instruments cette qualité. La perspective que le choix « ruraliste » du département (qui est subordonné à l'accord de la ou des communes intéressées) puisse faire obstacle à un choix d'urbanisation envisagé par le planificateur régional peut surprendre. Il convient d'ailleurs de relever qu'il n'est pas nécessaire que le périmètre ait la qualité de règle générale d'aménagement et d'urbanisme à

caractère obligatoire pour s'imposer ; comme on le verra plus loin, il peut faire pièce au choix régional par le simple jeu du concours d'interventions.

L'article L. 147-1 prévoit que les règles relatives au voisinage des aérodromes – ainsi que leurs dispositions réglementaires de mise en œuvre, à savoir les plans d'exposition au bruit – sont opposables aux documents locaux d'urbanisme et aux autorisations d'urbanisme : « les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteur, les plans locaux d'urbanisme, les plans de sauvegarde et de mise en valeur et les cartes communales doivent être compatibles avec ces dispositions » et « les dispositions du présent chapitre sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées ». Il ne semble pas que l'énonciation de cette opposabilité soit limitative ; aussi peut-on raisonnablement soutenir que ces dispositions doivent être respectées par le SDRIF. A vrai dire, le débat est sur ce point assez académique dans la mesure où, en tout état de cause, opposables ou pas au SDRIF, ces dispositions s'imposent aux PLU et aux autorités chargées de délivrer les autorisations d'urbanisme.

Plus délicate est la question de la soumission ou non du SDRIF à l'article L. 121-1 C. urb. énonçant des objectifs de planification urbaine. Tel qu'il a été rédigé, cet article, inclus dans le chapitre des dispositions communes aux schémas de cohérence territoriale, aux PLU et aux cartes communales, fait apparaître le choix d'un cantonnement de son champ d'application : « *Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :*

1° (...)

2° (...)

3° (...)

Les dispositions des 1° à 3° sont applicables aux directives territoriales d'aménagement visées à l'article L. 111-1-1. ».

Les travaux préparatoires de la loi SRU qui a introduit cet article renforcent la conviction résultant de l'interprétation littérale. En effet, dans la version initiale du projet de loi, l'intention apparaissait clairement : comme l'avait voulu précédemment la loi du 7 janvier 1983 au travers de l'ancien article L. 121-10 C. urb., il s'agissait d'encadrer les seuls documents locaux d'urbanisme, mais plutôt que de le faire en recourant au vocable de « document d'urbanisme », le projet d'article L. 121-1 énonce les documents auxquels il est opposable. Et si le champ d'application a été étendu aux directives territoriales d'aménagement, c'est au cours du débat parlementaire par amendement, comme cela avait été suggéré quelques semaines plus tôt dans un colloque organisé par l'Université de Nice avec le concours du GRIDAUH sur ces directives territoriales d'aménagement¹. Rien dans les travaux préparatoires ne justifie que le champ d'application, conçu comme devant être clos, puisse être ouvert à d'autres documents, et notamment aux documents de planification régionale, sous réserve bien sûr de l'appréciation de la jurisprudence ; encore cette dernière, pour élargir ce champ d'application, devrait-elle s'affranchir d'une part de la ligne faisant prévaloir l'interprétation littérale lorsqu'elle s'applique à un texte clair et, d'autre part, du principe suivant lequel les limitations apportées aux attributions des collectivités territoriales et à leur libre administration (ici le pouvoir qu'a la collectivité régionale d'élaborer le projet de SDRIF) sont d'interprétation restrictive.

¹ Voir les actes de ce colloque organisé par le gridauh et l'université de Nice Sophia Antipolis, les 24 et 25 février 2000, *in* Droit et ville, 2001, n° 50.

Aux termes de cette analyse, il semble bien qu'à défaut d'une interprétation prétorienne de la jurisprudence, on ne peut être que très circonspect sur la soumission du SDRIF à l'article L. 121-1, comme le soutient, il est vrai de manière nuancée Gérard Marcou¹ ; on rejoint volontiers ce dernier lorsqu'il souhaite qu'une intervention du législateur corrige ce qui peut apparaître comme le résultat d'« une coordination déficiente entre les dispositions relatives aux DTA et au SDRIF », en tout cas une anomalie : car l'objet d'outil de planification spatiale, superposé aux documents locaux d'urbanisme, justifie sa subordination aux objectifs généraux de l'article L. 121-1, de manière au moins sinon plus évidente que pour les DTA par lesquelles l'Etat définit des priorités en matière d'organisation d'un territoire : en effet, au travers de la DTA, l'Etat peut être amené à prendre parti non pas sur tous les enjeux envisagés par l'article L. 121-1, mais sur ceux d'entre eux qui mettent en cause des intérêts nationaux.

Il convient d'ajouter qu'en tout état de cause, et même s'il ne s'impose pas au SDRIF, l'article L. 121-1 n'est pas sans exercer une influence juridique sur ce schéma pour l'interprétation de son contenu. Il y a sur ce point le précédent de l'article L. 121-10 C. urb. définissant les objectifs des documents d'urbanisme avant la loi SRU ; sans se prononcer sur la soumission de cet article L. 121-10 au SDRIF, la section des travaux publics du Conseil d'Etat, saisie pour avis, s'était appuyée sur ses dispositions pour dessiner le contenu légal du schéma : de ce que « *Ces schémas directeurs et ces plans d'occupation des sols sont, pour leur part, soumis aux dispositions de l'article L. 121-10* », la section des travaux publics avait inféré des éléments du contenu du SDRIF qu'il pouvait bien « *comporter l'énoncé de prévisions quantitatives relatives à la destination générale des différentes parties du territoire de l'Ile-de-France, notamment lorsqu'il s'agit de définir les équilibres mentionnés à l'article L. 121-10* »². Même si les données ont changé – dans l'état de droit alors en vigueur, le statut du SDRIF ne précisait pas quel était le contenu du document, comme c'est le cas aujourd'hui –, on peut néanmoins penser que l'article L. 121-1, opposable comme l'ancien article L. 121-10 aux documents locaux d'urbanisme, peut également contribuer à éclairer des éléments du contenu du schéma régional.

En conclusion sur les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire, on ne peut que regretter les imprécisions attachées à cette notion et estimer qu'une autre voie, juridiquement plus sûre, consisterait à identifier celles de ces règles qui sont opposables au document de planification régionale, comme cela a été fait pour le PADDUC de la collectivité de Corse³.

¹ Gérard Marcou, *Le SDRIF et la planification régionale en Ile-de-France*, DAUH 2004, p. 179, voir également Rapport du groupe de travail pour la Direction régionale de l'Équipement, *Les nouvelles formes de la planification de l'Ile-de-France*, en ligne sur le site internet de la Direction régionale de l'Équipement d'Ile-de-France.

² Avis de la Section des travaux publics n° 349324 - 5 mars 1991, EDCE n° 43, p. 391.

³ Articles L. 4424-9 et L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales, issus de la loi n° 2002-92 du 21 janvier 2002.

B- L'obligation de respecter les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des projets d'intérêt général de l'Etat et des opérations d'intérêt national

Comme les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire, il s'agit ici d'une formule reprise, lorsqu'elle fut introduite en 1995, des autres statuts de schéma régional, celui de la Corse de 1982-1983 et celui des régions d'outre-mer de 1984. Il s'agit, au travers des projets d'intérêt général (a) et des opérations d'intérêt national (b) d'assurer la prise en compte par le schéma de choix d'intérêt national portés par l'Etat. Si la formule a été conservée, sans changement, depuis 1995, il convient toutefois d'observer qu'elle a été affectée, tout récemment, par une loi n° 2007-254 du 27 février 2007 relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense (c).

a- Les projets d'intérêt général

Les projets d'intérêt général ont été institués par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 pour assurer la prise en compte, par les documents dont la gestion était transférée aux collectivités locales, des choix relatifs à l'utilisation du sol émanant de l'Etat ou d'une autre collectivité territoriale.

La prise en compte des projets d'intérêt général fait l'objet d'aménagements différents suivant les documents. Il s'agit d'abord de mécanismes procéduraux permettant au représentant de l'Etat :

- de subordonner l'approbation du document à l'incorporation des dispositions nécessaires à la mise en œuvre du projet d'intérêt général (cas des schémas directeurs locaux et des POS intéressant un territoire non couvert par un schéma directeur, dans le régime antérieur à la loi SRU),
- et / ou de mettre en demeure la collectivité gestionnaire de modifier ou de réviser le document afin de prendre en compte le projet d'intérêt général dans un certain délai, faute de quoi le représentant de l'Etat y pourvoit par voie de substitution d'action (cas des schémas directeurs et des POS, également des PLU).

Il peut s'agir également d'une exigence de fond, subordonnant la légalité du document au respect des dispositions nécessaires à la mise en œuvre du projet d'intérêt général, ce qui a été le cas des schémas régionaux et des POS.

Mais il convient d'observer que les dispositifs permettant d'assurer la prise en compte des projets d'intérêt général ont été allégés par la réforme SRU. Pour ce qui concerne les documents locaux d'urbanisme, l'article L. 121-2 prévoit bien que « *dans les conditions du présent titre, l'Etat veille (...) à la prise en compte des projets d'intérêt général ainsi que des opérations d'intérêt national* », mais, pour les schémas de cohérence territoriale, il n'est plus prévu de mécanisme particulier de mise en œuvre et, pour les PLU, il n'est plus prévu qu'un

mécanisme procédural. Pour ce qui concerne le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, il n'est plus fait état de la prise en compte des projets d'intérêt général.

On peut se demander pourquoi cette évolution a laissé de côté les autres schémas régionaux et notamment celui de la région d'Ile-de-France et si les rigueurs du statut ne devraient pas être reconsidérées. Car il apparaît que l'exigence de fond du respect des dispositions nécessaires à la mise en œuvre des projets d'intérêt général présente des inconvénients, tenant à ce qu'elle revêt la portée réglementaire attachée à une norme superposée au schéma :

- la qualification d'un projet d'intérêt général par le représentant de l'Etat a pour effet que, faute de prendre en compte ce projet, le schéma devient ipso facto illégal, en ce qu'il ne respecte pas les dispositions nécessaires à sa mise en œuvre, sans qu'un délai ait été ménagé pour y procéder par voie de modification ou de révision.
- et surtout, le schéma doit incorporer toutes les dispositions nécessaires à la mise en œuvre du projet, telles qu'elles résultent de la décision du représentant de l'Etat procédant à la qualification de projet d'intérêt général, sans que soit ménagée de marge d'ajustements pour tenir compte des échanges entre partenaires de la révision ou de la modification du schéma et des résultats de l'enquête publique ; cette rigidité est d'ailleurs contraire à la conception initiale des projets d'intérêt général qui, suivant une circulaire du ministre de l'Equipement du 27 juin 1985, devait se prêter à un échange entre les services de l'Etat et la collectivité gestionnaire du document d'urbanisme intéressé de sorte que la prise en compte soit « *négociée, progressive et évolutive* » dans le cadre de l'élaboration associée des documents locaux d'urbanisme »¹.

En conclusion, on peut se demander si la rigueur normative est bien adaptée à un document qui d'un côté doit incorporer des choix d'intérêt national, portés par l'Etat, mais d'un autre côté, a été conçu, à la suite de la réforme du statut par la loi du 26 juin 1999, comme le produit d'une élaboration partenariale et d'une codécision entre la collectivité régionale et l'Etat. Les mécanismes procéduraux présentent les avantages d'une souplesse où les deux données ci-dessus sont ménagées ; il serait souhaitable qu'ils soient seuls retenus pour la prise en compte des projets d'intérêt général.

b- Les opérations d'intérêt national

Les opérations d'intérêt national ont été prévues, comme les projets d'intérêt général, par la loi du 7 janvier 1983. Elles doivent permettre la réalisation d'opérations importantes, décidées dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire et, à cette fin, conservent entre les mains de l'Etat les pouvoirs d'urbanisme nécessaires pour mener à bien l'opération. La loi n'a pas défini la notion d'opération d'intérêt national et renvoie à des décrets en Conseil d'Etat qui en établissent la liste, laquelle intéresse, pour la région d'Ile-de-France :

¹ Circulaire du 27 juin 1985 relative à l'application des dispositions du code de l'urbanisme relatives aux projets d'intérêt général en matière de documents d'urbanisme (schémas directeurs et plans d'occupation des sols), JO du 3 août 1985.

- celles des villes nouvelles qui n'ont pas été déclarées achevées, par la loi, dans leur périmètre d'urbanisation défini en application des articles 3 et 4 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983,
- l'aménagement du quartier d'affaires de La Défense,
- l'opération d'aménagement de Nanterre dans le périmètre de compétence de l'Etablissement public d'aménagement de Seine-Arche à Nanterre,
- l'aménagement et le développement des aéroports qui relèvent de la société Aéroports de Paris.

A ces opérations d'intérêt national, il convient d'ajouter, depuis la loi du 13 juillet 2006 portant Engagement national pour le logement, les périmètres établis par décret dans lesquels « *la réalisation de logements sur des biens immeubles appartenant à l'Etat ou à ses établissements publics ou cédés par eux à cet effet, présente un caractère d'intérêt national* » ; en effet, les opérations en question « *ont les effets d'opérations d'intérêt national au sens de l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme* ». A ce jour, aucun décret n'a délimité de tels périmètres, qui sont envisagés pour trois sites : Seine-Amont, Seine-Aval et Satory-Plateau de Saclay.

A la qualité d'opération d'intérêt national, le législateur attache des effets relatifs à la délivrance des autorisations d'urbanisme et à la création de ZAC – elles relèvent l'une et l'autre de la compétence de l'Etat. En revanche, s'agissant des règles d'urbanisme et de la planification, il est seulement prévu que les terrains compris dans l'opération d'intérêt national échappent à l'application de la règle de la constructibilité limitée en l'absence de POS, PLU ou carte communale (L. 111-1-2 C. urb.) ; la loi n'a pas prévu de dispositif se rapportant aux « *dispositions nécessaires à la mise en œuvre (...) des opérations d'intérêt national* » ; il est seulement prévu, pour les documents locaux d'urbanisme, que « *l'Etat veille (...) à la prise en compte (...) des opérations d'intérêt national* ». Compte tenu des éléments qui précèdent, la prise en compte des opérations d'intérêt national paraît devoir être assurée par le truchement des projets d'intérêt général ; c'est d'ailleurs ce que prévoit la loi du 13 juillet 1983 (article 5) pour les villes nouvelles (« *les opérations situées à l'intérieur de ce périmètre [d'opération d'intérêt national] constituent des projets d'intérêt général* » ; et, comme l'observe Yves Jégouzo « compte tenu de la définition que donne des projets d'intérêt général l'article R. 121-3 (...), on peut penser que la plupart des travaux à réaliser dans les autres périmètres énumérés à l'article R. 490-5 pourront être qualifiés de projet d'intérêt général, dans le cas où l'Etat devrait imposer leur prise en compte par les documents d'urbanisme »¹.

Pour les dispositions relatives à la mise en œuvre des opérations d'intérêt national, il convient donc de se reporter à ce qui a été dit plus haut au sujet des projets d'intérêt général.

¹ *Droit de l'aménagement*, V° Opération d'intérêt national, I. 400-2, éditions du Moniteur, ouvrage à mise à jour permanente.

c- Le cas particulier de l'aménagement de la « région de la Défense »¹

La loi n° 2007-254 du 27 février 2007, issue d'une proposition déposée moins de deux mois plus tôt par le sénateur des Hauts-de-Seine Roger Karoutchi, s'inscrit dans la perspective de la relance de l'aménagement du quartier d'affaires de La Défense, annoncée par le ministre de l'intérieur et celui de l'Equipement le 26 juillet 2006. Il s'agit de faciliter la démolition-reconstruction des tours anciennes et de permettre l'édification de nouvelles tours à « hauteur » de 300 000 m² de surface de plancher d'ici 2013. La réforme consiste :

- d'une part à séparer les fonctions d'aménagement, que conserve l'établissement public d'aménagement de la Défense (EPAD) et celles de gestion des « ouvrages et espaces publics ainsi que les services d'intérêt général » qui sont soustraites à l'EPAD et confiées à un nouvel établissement public local à caractère industriel et commercial, dénommé « Etablissement public de gestion du quartier de La Défense »,
- d'autre part, et selon le ministre de l'Equipement, à « clarifier et à sécuriser les règles d'urbanisme dans le périmètre de La Défense »², la clarification en question étant présentée comme « nécessaire et urgente », notamment parce que l'état actuel des règles d'urbanisme en vigueur n'est pas en adéquation avec l'ambitieux projet – la partie de La Défense située dans le territoire de Courbevoie est dépourvue de document local d'urbanisme et celle située sur le territoire de Puteaux est couverte de POS partiels – et qu'il ne donne pas des bases très sûres d'une raisonnable confiance au sujet de la régularité des opérations de construction envisagées.

L'article 1^{er} de la loi énonce l'objectif qu'il assortit de moyens juridiques destinés à assurer sa mise en œuvre :

- il est d'abord affirmé que « - La modernisation et le développement du quartier d'affaires de La Défense présentent un caractère d'intérêt national »,
- il est ensuite prévu qu' « un décret en Conseil d'Etat arrête les orientations générales d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et relatives à la modernisation et au développement de ce quartier »³.

Ce décret en Conseil d'Etat fait figure de dispositions nécessaires à la mise en œuvre de l'opération d'intérêt national, telle que l'envisage l'article L. 141-1 C. urb., dédiées à la réalisation dans cette opération d'intérêt national du plan de relance, puisqu'il est prévu qu'elles sont « relatives à la modernisation et au développement de ce quartier ».

- l'article 1^{er} prévoit également que « Les constructions, travaux, installations et aménagements nécessaires à leur mise en œuvre peuvent être qualifiés par l'autorité administrative de projets d'intérêt général, dans les conditions définies par le décret en

¹ Sur le sujet, on se reportera très utilement à Gilles Godfrin, *Adaptation de la réglementation d'urbanisme au renouveau de La Défense*, Constr.-urb. 2007, comm. 211, et Jérôme Trémeau, *La victoire de l'urbanisme dérogatoire à La Défense* (Commentaire du décret du 20 août 2007), AJDA 2007, p. 2307-2311

² Intervention du ministre de l'Equipement dans le débat à l'Assemblée nationale, séance du 6 février 2007.

³ Décret n° 2007-1222 du 20 août 2007 relatif aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense.

Conseil d'Etat pris pour l'application de l'article L. 121-9 » (dispositions codifiées L. 141-3 C. urb.)

Prise au pied de la lettre, cette disposition ne paraît pas ajouter à l'état du droit existant applicable aux projets d'intérêt général dans la mesure où elle fait renvoi aux conditions définies par le décret en Conseil d'Etat, à savoir les articles R. 121-3 et R.121-4 C. urb. En réalité, le sens de la loi, éclairé par les travaux préparatoires, fait que cette disposition vise à reconnaître par avance que les opérations de construction envisagées remplissent bien les conditions de fond attachées à la reconnaissance de la qualité de projets d'intérêt général, et notamment leur caractère d'utilité publique ; les propos du ministre de l'Equipement lèvent, à cet égard, toute ambiguïté, pour qui la qualification de PIG donne « une assise législative aux arrêtés que le préfet prendra au titre du dispositif bien connu de projet d'intérêt général »¹.

Si cette interprétation est la bonne, et tout porte à le croire, la question de l'articulation des dispositions de mise en œuvre du plan de relance et du SDRIF se présente sous un jour singulier, en tout cas différent de la présentation qu'en a fait le gouvernement et que le Conseil constitutionnel paraît bien avoir fait sienne. La simple application de la première phrase du 4^{ème} § de l'article L. 141-1 C. urb. selon laquelle le SDRIF « *doit respecter (...) les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de projets d'intérêt général relevant de l'Etat et d'opérations d'intérêt national* » fait que le décret en Conseil d'Etat prévu par l'article L. 141-3 C. urb. et les projets d'intérêt général arrêtés pour sa mise en œuvre surplomberont bien le schéma régional qui devra s'y soumettre.

On peut dès lors s'étonner qu'au grief, il vrai maladroitement formulé, des auteurs de la saisine du Conseil constitutionnel², le gouvernement ait répondu d'une part que l'exigence d'harmonisation des prévisions et des décisions d'utilisation de l'espace des collectivités publiques concernées dont le principe figure à l'article L. 110 « est, au demeurant, assurée par l'élaboration des documents d'urbanisme nécessaires à la réalisation de l'opération considérée dans les conditions fixées par les articles L. 121-2 et L. 121-4 du code de l'urbanisme qui prévoient l'association des différentes collectivités publiques concernées » et d'autre part et surtout que « ni les orientations générales d'urbanisme mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme issu de la loi déferée, ni les projets d'intérêt général cités à son troisième alinéa et dont la nature est précisée par le décret en Conseil d'Etat pris pour l'application de l'article L. 121-9 du même code ne constituent des règles d'urbanisme

¹ Intervention précitée à l'Assemblée Nationale.

² Extraits de la saisine par les sénateurs : « L'article 1 doit donc également être censuré en tant qu'il autorise l'autorité réglementaire, en méconnaissance du principe d'égalité, à adopter des prévisions d'utilisation de l'espace portant sur une partie du territoire de la région Ile-de-France mais ne prévoit pas simultanément le principe d'une procédure destinée à assurer, à propos de ces prévisions, la mise en œuvre du principe d'harmonisation posée à l'article L. 110 C. urb.. Rien, en effet, dans la situation du *quartier d'affaires* ne justifie que l'on adopte des prévisions le concernant sans qu'une procédure ait permis au préalable de mettre en œuvre ce principe. Les travaux parlementaires ont, bien au contraire, établi que l'avenir de ce quartier intéressait le développement de l'ensemble de la région Ile de France et du pays (...).

L'article 1 encourt enfin la censure du fait que le législateur n'a pas exercé toute sa compétence en ne définissant pas de relations hiérarchiques entre d'une part les orientations générales ainsi que les règles d'urbanisme précisées que vise cet article, d'autre part le schéma directeur de la région Ile de France et les autres documents d'urbanisme qui portent sur des territoires incluant le quartier d'affaires, et notamment ceux de ces documents qui seraient incompatibles avec les orientations générales adoptées par décret sans pour autant être incompatibles avec les projets d'intérêt général mettant ces orientations en œuvre » (site du Conseil constitutionnel, dossier de la décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007).

opposables devant s'insérer dans la hiérarchie des normes d'urbanisme prévues par le code de l'urbanisme »¹.

Il est plus encore étonnant ou troublant que le Conseil constitutionnel ait, à son tour, estimé que « *la loi déferée n'écarte ni les dispositions du code de l'urbanisme relatives à l'élaboration et à l'opposabilité des plans locaux d'urbanisme, ni celles relatives au schéma directeur de la région d'Île-de-France* »² et qu'un commentateur particulièrement autorisé de la décision du Conseil croit pouvoir soutenir, à propos des adaptations que rendrait nécessaire le décret fixant les orientations générales d'urbanisme applicables dans le périmètre de la Défense : « de telles adaptations, à les supposer incompatibles avec le schéma directeur de la région Ile-de-France, ne pourraient en tout état de cause trouver leur traduction dans les faits que si le schéma directeur les intégrait au préalable »³. La combinaison des textes fait que le schéma directeur n'a pas d'autre choix que d'intégrer les adaptations en question et d'infléchir ses propres orientations, voire son économie générale. A moins bien sûr que ce qui peut apparaître comme une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel ne donne lieu à une interprétation audacieuse de la jurisprudence administrative qui pourra être saisie de la question et faire en sorte qu'après l'accroc anecdotique à l'application du droit public des sols adoptée par le Législateur complaisant au bénéfice du Palais du Luxembourg, une autre, beaucoup plus problématique, ne vienne abîmer un peu plus l'idée de droit en matière d'urbanisme.

C- L'obligation de respecter les servitudes d'utilité publique

Les servitudes d'utilité publique ont été instituées par la loi d'orientation foncière de 1967 pour assurer une information des administrés aussi complète que possible sur les restrictions du droit de propriété affectant les terrains compris dans un territoire couvert par un POS. A cette fin, le plan doit donner, en annexe, information de toutes les servitudes qui ont été créées en application d'une législation extérieure au code de l'urbanisme ; ces servitudes font l'objet d'une liste figurant à l'article R. 126-1 C. urb., sous la dénomination de servitudes d'utilité publique. Une loi du 31 décembre 1976 est allée plus loin en imposant au POS, en plus de l'exigence d'information, une autre, cette fois de subordination : le contenu du POS doit « respecter » les servitudes d'utilité publique (article L. 123-1 C. urb. dans sa rédaction antérieure à la loi SRU). La loi SRU est revenue sur la hiérarchisation établie entre les servitudes d'utilité publique et le plan : elle ne figure plus dans le statut du PLU. Les travaux préparatoires ne renseignent pas sur cette renonciation, mais elle se comprend aisément :

- il n'est pas nécessaire d'exiger le respect par les PLU des servitudes d'utilité publique pour assurer leur pleine opposabilité ; en effet, en l'absence de lien de dépendance

¹ Observations du gouvernement sur la saisine du Conseil constitutionnel (site du Conseil constitutionnel, dossier de la décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007).

² Décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007, Loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense.

³ Jean-Eric Schoettl, note sur la décision précitée du Conseil constitutionnel, AJDA 2007, n°14, p. 763.

entre le premier et les secondes, s'applique le principe de concurrence de police de telle sorte que leurs prescriptions respectives s'appliquent de manière cumulative et qu'au bout du compte les restrictions les plus sévères prévalent,

- l'institution d'une nouvelle servitude d'utilité publique affectant un territoire couvert par un POS obligerait à procéder à une modification de ce dernier, le cas échéant, pour assurer sa mise en conformité, et en tout état de cause pour satisfaire l'obligation assignée au rapport de présentation d'établir le respect de la servitude en question (4° de l'article R. 123-17 dans sa rédaction antérieure à la loi SRU).

Si l'exigence de respecter les servitudes d'utilité publique n'est pas justifiée dans le cas du PLU et a été abandonnée, on comprend mal pourquoi elle devrait être conservée pour le SDRIF (et également pour les schémas d'aménagement des régions d'outre-mer dans le statut desquelles figure la même disposition, voir l'article L. 4433-8 du CGCT) d'autant que :

- la préservation de l'application des servitudes d'utilité publique est fondamentalement justifiée par leur objet de mesures de police administrative des sols opposables aux tiers, qui est aussi celui des POS et des PLU ; en revanche le SDRIF n'a pas pour objet de prévoir de telles mesures – il n'est pas opposable aux tiers - mais d'énoncer des grandes orientations stratégiques à destination des collectivités publiques ; il convient de relever au passage que jamais la législation n'a prévu d'opposabilité des servitudes d'utilité publique aux schémas directeurs et aux schémas de cohérence territoriale ;
- en tout état de cause, l'Etat est le garant du respect des servitudes d'utilité publique instituées par une autorité publique (le plus généralement il s'agit d'une autorité de l'Etat) et qu'à cette fin, il dispose des moyens d'information ménagés par le principe d'élaboration associée et du pouvoir, le cas échéant, de subordonner l'approbation du schéma à la prise en compte d'une servitude d'utilité publique.

A tous égards, le respect des servitudes d'utilité publique ne se justifie pas ; la disposition en cause de l'article L. 141-1 C. urb. devrait donc être reconsidérée :

- une première solution consisterait à ne conserver cette obligation que pour certaines servitudes d'utilité publique, ce que propose Gérard Marcou, pour qui l'obligation de respecter les servitudes d'utilité publique « n'est pas bien adaptée au contenu propre du SDRIF, car elle a été conçue pour des documents d'urbanisme locaux. Dans un but de transparence autant que de sécurité juridique, il conviendrait que la loi ne maintienne comme normes de référence du SDRIF que les seules servitudes dont la liste serait fixée par un décret spécifique »¹ ; on pourrait songer à faire figurer des servitudes telles que celles intéressant la protection des forêts et les réserves naturelles,
- une deuxième solution consisterait à supprimer l'obligation en question, comme cela a été fait dans le cas de la Corse ; l'obligation figurait dans le statut de 1982 du schéma d'aménagement, elle ne figure plus dans celui du plan d'aménagement et de développement durable, créé par la réforme de 2002,
- une troisième solution pourrait aller plus loin encore ; non seulement l'obligation de respect serait abandonnée et c'est au contraire une solution inverse qui serait retenue, consistant à imposer le respect des orientations du SDRIF par certaines servitudes

¹ Rapport pour la Direction régionale de l'Équipement d'Ile-de-France, page 29.

d'utilité publique. En effet, dans le silence des textes, la coexistence du SDRIF et de servitudes d'utilité publique fait que les restrictions des secondes s'appliqueront en tout état de cause, y compris dans le cas où leur application a pour conséquence de faire obstacle au schéma.

Est, à cet égard, exemplaire le cas des ZPPAUP dont une réforme récente a renforcé le rôle des communes dans leur élaboration (ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés et décret n° 2007-487 du 30 mars 2007 relatif aux monuments historiques et aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager). Il ne s'agit pas là d'une hypothèse d'école : c'est ainsi qu'une commune a pu susciter la création d'une ZPPAUP de protection d'un paysage rural pour faire obstacle à la réalisation sur son territoire d'un centre d'enfouissement des résidus ultimes que le POS intercommunal avait prévu et pour lequel il avait fixé un emplacement réservé. De la même façon, en milieu urbain, des ZPPAUP se sont multipliées dans la période récente pour accompagner des politiques de renouvellement urbain, parfois aiguillonnées par l'effet résultant de la création de la zone, consistant dans le bénéfice d'allègements fiscaux accordés, sous certaines conditions, aux opérateurs. Or, faute d'une articulation avec les documents de planification stratégique, rien ne s'oppose à ce que la ZPPAUP prévoit des règles en contradiction avec un objectif de densification de territoire intéressé¹.

D- L'obligation de prendre en compte les schémas de services collectifs

La loi du 4 février 1995 a prévu que le SDRIF devrait « *prendre en compte les orientations du schéma national d'aménagement et de développement du territoire* » que cette loi instituait par ailleurs. Au schéma national, la loi du 25 juin 1999 a substitué les schémas de services collectifs.

La portée de l'obligation est ici marquée :

- d'une manière générale, par le parti de juridicité limitée qu'a paru adopter le législateur au sujet des schémas de services collectifs², ce que révèlent les travaux préparatoires de la loi du 25 juin 1999 et les règles régissant leur contenu, conçu pour un encadrement souple de l'action des administrations et collectivités intéressées, ce que paraît bien confirmer l'évolution législative qui a été marquée par la suppression de deux parmi les 9 schémas de services collectifs prévus en 1999, à savoir les schémas intéressant les transports qui se signalaient par une plus forte densité normative,
- plus particulièrement, par l'établissement d'un lien de dépendance normative exprimant une contrainte atténuée, en tout cas moins forte pour le SDRIF que pour les SRADT ; alors que ceux-ci se voient assigner une exigence de compatibilité, le

¹ Voir sur ce point, Jean-Pierre Lebreton, *ZPPAUP et documents locaux d'urbanisme*, Actes du colloque de Lyon « Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales », ed. L'Harmattan, 2002, p. 137-138 « ZPPAUP et intercommunalité ».

² Sur le sujet, voir *Les schémas de services collectifs de la loi du 25 juin 1999. Renouveau de la planification de l'aménagement du territoire ?* Les cahiers du Gridauh, n° 7, 2002.

schéma de la région Ile-de-France doit, lui, prendre en compte les « orientations des schémas de services collectifs ».

Reste à identifier ce que recouvre la « *prise en compte* ».

Il apparaît que les locutions « prendre en compte » ou « tenir compte » occupent une place significative dans les législations relatives à l'occupation du sol ; mais elles recouvrent aussi des réalités diverses :

- elles peuvent être appliquées à *des données de fait* – c'est ainsi que la détermination du périmètre d'un schéma de cohérence territoriale doit prendre en compte des éléments de la géographie locale ; « Les documents d'urbanisme applicables aux territoires frontaliers prennent en compte l'occupation des sols dans les territoires des Etats limitrophes » (article L. 121-4-1 C. urb.) – *ou à des données se rapportant au droit*, et là aussi il convient de noter la diversité résultant de la plus ou moins grande précision avec laquelle sont déterminés les objets à prendre en compte (c'est ainsi que, toujours dans l'exemple des schémas de cohérence territoriale, la portée de la prise en compte paraît différer selon qu'elle a une portée très générale « Les schémas de cohérence territoriale prennent en compte les programmes d'équipement de l'Etat, des collectivités locales et des établissements et services publics (L. 122-1) » ou qu'elle pointe un document « le projet d'aménagement et de développement durable du schéma de cohérence territoriale tient compte de la charte de développement du pays »),
- les locutions « prendre en compte » ou « tenir compte » peuvent prendre place dans *l'énoncé d'un principe général* tel que « Dans les conditions précisées par le présent titre, l'Etat veille (...) à la prise en compte des projets d'intérêt général ainsi que des opérations d'intérêt national ou *figurer dans une règle de procédure* ou encore *consister dans un lien de subordination touchant le fond du droit*.

Cette diversité, ajoutée à l'absence de définition de la locution, a justifié pendant longtemps la perplexité de la doctrine. Des prises de position jurisprudentielles récentes sont accueillies avec satisfaction mais aussi avec prudence, tant il est vrai que le sens de la prise en compte demeure, semble-t-il, dépendant du contexte particulier dans lequel il s'inscrit et que, là aussi, il convient d'observer un relativisme de l'interprétation des mots qui impose de se garder contre toute généralisation hâtive¹.

Deux arrêts du Conseil d'Etat² retiennent l'attention dans la mesure où ils se rapportent à un cas de « prise en compte » qui paraît voisin de celui intéressant les rapports entre schémas de services collectifs et SDRIF : il s'agit de la portée des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux :

¹ Voir sur ce point, les observations de Henri Jacquot *La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle*, DAUH 2005, p. 71 et s., voir particulièrement p. 81, et de Jean-Claude Bonichot, *Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeux de rôle ?* Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot, Presses universitaires d'Orléans, 2006, p. 49 et s.

² CE 9 juin 2004, Association Alsace Nature Du Haut-Rhin, publié au recueil Lebon, et CE 28 juillet 2004, Association de défense de l'environnement, mentionné au recueil des arrêts du Conseil d'Etat.

- Comme l'article L. 141-1 C. urb., la législation sur l'eau établit un dosage de l'opposabilité suivant les normes en cause, distingue entre des actes et documents qui doivent être compatibles avec les orientations du schéma et des actes et documents qui sont seulement tenus de le prendre en compte, ce qui signifie bien que pour le législateur le lien de dépendance normative est plus lâche dans le second cas que dans le premier.
- Dans l'un et l'autre cas, le rapport de prise en compte met en relation d'un côté un document de planification du code de l'urbanisme – le schéma de cohérence territoriale dans le cas de la législation sur l'eau (du moins dans l'état de cette législation antérieure à la réforme de 2004 qui a renforcé le lien de dépendance).

Tous ces éléments laissent à penser que la jurisprudence intéressant les SDAGE est susceptible sinon d'être transposée, à tout le moins de ne pas laisser le juge indifférent lorsqu'il aura, le cas échéant, à se prononcer sur le cas des schémas de services collectifs. Pour le Conseil d'Etat (arrêt du CE 28 juillet 2004, Association de défense de l'environnement) :

« Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 212-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors applicable : Un ou des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux fixent pour chaque bassin ou groupement de bassins les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau, telle que prévue à l'article L. 211-1. Ils prennent en compte les principaux programmes arrêtés par les collectivités publiques et définissent de manière générale et harmonisée les objectifs de quantité et de qualité des eaux ainsi que les aménagements à réaliser pour les atteindre. Ils délimitent le périmètre des sous-bassins correspondant à une unité hydrographique. Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec leurs dispositions. Les autres décisions administratives doivent prendre en compte les dispositions de ces schémas directeurs ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que les décisions administratives prises au titre de législations distinctes de celle de l'eau ne doivent pas, en principe, s'écarter des orientations fondamentales du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie».¹

Comme l'indiquent Henri Jacquot et Jean-Claude Bonichot, il convient de faire preuve de prudence au sujet d'un arrêt, qui a été seulement mentionné dans les tables du recueil des

¹ L'arrêt applique ainsi à l'espèce le principe posé au sujet de la prise en compte :

« qu'en l'espèce le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Artois-Picardie énonce, au titre de ses orientations, que les grandes infrastructures (TGV, autoroutes, RN, canaux) doivent éviter la traversée des champs captants car elles sont potentiellement porteuses de pollutions chroniques ou accidentelles, soit directement, soit par les zones d'activités économiques qu'elles génèrent ; qu'en l'espèce, si le tracé retenu pour la RN 2 traverse des champs captants, il ressort des pièces du dossier qu'en retenant une variante située à l'est du site pour minimiser l'impact du projet sur la ressource en eau et en prévoyant l'ensemble des mesures propres à éviter les pollutions chroniques ou accidentelles qui pourraient être favorisées par l'aménagement de la route, le décret a satisfait à l'exigence de prise en compte des dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux résultant de l'article L. 212-1 du code de l'environnement » .

décisions du Conseil d'Etat. Néanmoins, « force est de constater, même si la solution de cette décision n'est sûrement pas valable dans tous les cas de figure et pour toutes les législations, que l'obligation de prendre en compte peut impliquer le respect d'un acte, au moins dans ce qu'il a de plus important, et l'incorporation dans cette décision des mesures adéquates »¹.

Dans le cas du SDRIF, il apparaît relever d'une prudence élémentaire de vérifier l'adéquation des choix retenus avec les orientations figurant dans les schémas de service collectif, de ne pas éluder les cas d'éventuelles contradictions. Ces dernières devraient être reconsidérées et, s'il apparaît nécessaire de maintenir l'option retenue par le projet du SDRIF, il importerait que le rapport de présentation apporte toutes les informations nécessaires sur les motifs qui ont pu la justifier, et destinées notamment à convaincre le juge de l'excès de pouvoir, si d'aventure il était saisi de la question.

E- L'obligation de compatibilité avec les directives territoriales d'aménagement

Les directives territoriales d'aménagement figurent au nombre des normes superposées au SDRIF, pour autant bien sûr qu'elles intéressent son territoire, ce qui n'est pas actuellement le cas. Pour ce qui est de la notion de compatibilité, voir ci-après chapitre 5.

II- Les contraintes normatives non mentionnées par l'article L. 141-1 C. urb.

Deux contraintes non mentionnées par l'article L. 141-1 C. urb., pèsent sur le SDRIF, l'une présente un caractère particulier et peut paraître résulter de l'impensé législatif plutôt que d'un choix délibéré – l'exigence de compatibilité avec les chartes de parc naturel régional -, l'autre tient à un principe fondamental du système de l'organisation spatiale, figurant au frontispice du code de l'urbanisme – son article L. 110 – et en partie consacré par la révision constitutionnelle de 2003.

A- Les chartes de parc naturel régional

(les développements qui suivent ont été rédigés par Henri Jacquot)

L'existence de PNR dans la région d'Île-de-France a conduit à poser le problème des rapports du SDRIF et de leurs chartes. Les chartes de PNR sont-elles opposables au SDRIF et, dans l'affirmative, quelles sont les obligations qui en découlent pour celui-ci ?

¹ Jean-Claude Bonichot, article précité, page 60.

1- L'opposabilité des chartes de PNR

Les textes ne prévoient pas expressément l'opposabilité des chartes de PNR au SDRIF, mais le Conseil d'État a donné un avis en ce sens.

- **Des textes ambigus**

C'est la loi Paysage du 8 janvier 1993 qui a rendu leurs chartes constitutives opposables aux documents d'urbanisme. Aux termes de son article 2, maintenant codifié à l'article L. 333-1 du code de l'environnement, « *les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte* ».

Ces dispositions avaient été précisées par un décret n° 94-765 du 1^{er} septembre 1994 qui donnait une liste des documents d'urbanisme concernés. Ce texte, qui après avoir été mis à jour est maintenant repris à l'article R. 333-13 du code de l'environnement, dispose : « *En application de l'article L. 333-1, les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les plans d'occupation des sols restant en vigueur ou tout document d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte* »¹.

Le SDRIF ne figure pas dans la liste de ces « documents d'urbanisme ». Peut-il être néanmoins assimilé à ceux-ci ? Une lecture stricte du texte conduit à une réponse négative ; la liste établie par l'article R. 333-13 est bien limitative (il n'y a pas d'adverbe « notamment »), et le SDRIF, comme d'ailleurs les autres schémas régionaux d'aménagement, n'est pas inclus dans cette énumération.

Le Conseil d'État n'a jamais, à notre connaissance, eu l'occasion de trancher cette question au contentieux. La seule affaire où celle-ci aurait pu se poser concernait un PNR agréé avant l'entrée en vigueur de l'article 2 de la loi de 1993 et pour lequel l'obligation de compatibilité n'était pas applicable (CE 30 juillet 1997, Assoc. pour la sauvegarde du site de Trotigny et autres, *Le Moniteur* 24 octobre 1997, p. 56). Par contre, la section des travaux publics a pris position en faveur de l'opposabilité.

- **L'avis n° 361028 du 21 octobre 1997 de la section des travaux publics**²

La section était saisie d'une demande d'avis du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement relative à l'articulation des dispositions du SDRIF et des dispositions des chartes des PNR englobés dans son champ d'application territorial.

Elle observe qu'« *en vertu des dispositions combinées des articles L. 111- 1-1 et L. 141-1 du code de l'urbanisme (dont la rédaction n'a pas évolué sur la question posée) le SDRIF détermine la destination générale des différentes parties du territoire, la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements et la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales,*

¹ A cette liste la loi SRU du 13 décembre 2000 a ajouté les cartes communales (art. L 124-2 C. urb.)

² EDCE 1998, p. 212.

agricoles forestières et touristiques ». Il s'agit donc, par sa nature, d'un document d'urbanisme. Ses dispositions « *doivent être compatibles avec les orientations et mesures des chartes des PNR englobés dans son champ d'application territorial adoptées sous l'empire de l'article L. 244-1 du code rural* » (article 2 de la loi Paysage du 8 janvier 1993 maintenant recodifié à l'article L. 333- 1 du code de l'environnement).

La section, pour considérer que le SDRIF fait partie des documents d'urbanisme qui doivent être compatibles avec les chartes de PNR, ne tient donc pas compte de la liste de l'article R. 333-13 du code de l'environnement.

2- Le rapport de compatibilité entre le SDRIF et les chartes

Dans le cadre de l'élaboration ou de la révision du SDRIF, cette obligation doit être respectée. L'avis précise que, « *s'il s'avère nécessaire en opportunité de retenir au schéma une option [...] relative à l'aménagement et à l'équipement de la région dont la réalisation est incompatible avec les orientations et les mesures d'une charte d'un PNR, une telle option ne pourra être adoptée qu'après révision de cette charte ou après son expiration* » (les chartes ne sont valables que pendant 10 ans renouvelables).

L'avis précise également la nature de l'obligation de compatibilité dans quelques cas particuliers :

– « *Lorsque le schéma directeur [le SDRIF] prévoit d'ouvrir totalement ou partiellement à l'urbanisation des zones situées dans le périmètre d'un parc naturel régional, la charte du parc peut orienter de façon préférentielle l'urbanisation à l'intérieur de ces zones en fonction de considérations tenant à la préservation du paysage et du patrimoine naturel et culturel ; dans ce cas, le schéma directeur restera compatible avec la charte à condition que celle-ci permette que soient respectées la proportion de la superficie de ces zones ouvertes à l'urbanisation et les dates d'ouvertures qu'il prévoit. Il n'en irait pas de même si les orientations et mesures inscrites dans la charte faisaient obstacle à une urbanisation réalisée dans les conditions prévues au schéma directeur* ».

– « *En ce qui concerne les infrastructures inscrites au schéma directeur, le seul fait que la charte d'un PNR, dont la vocation n'est pas nécessairement de prévoir l'équipement en infrastructures des espaces compris dans le périmètre du parc, ne fasse pas mention de ces projets ne révèle pas à lui seul une incompatibilité du schéma directeur avec la charte. En revanche, l'inscription dans la charte d'orientations faisant obstacle à ces infrastructures rend ces deux documents incompatibles* ».

Le Conseil d'État vient cependant d'admettre la légalité d'une DUP des travaux (liés à la réalisation du TGV Est) de création de sept nouveaux pylônes dans des zones d'intérêt paysager majeur du PNR de la Montagne de Reims en violation des dispositions de la charte du parc.

Il a estimé que ces travaux, qui comportaient aussi la suppression d'une ligne aérienne et des vingt-neuf pylônes qui la supportaient, n'étaient pas incohérents avec les orientations

de la charte (CE 15 novembre 2006, Syndicat mixte du parc naturel de la Montagne de Reims). Il est vrai qu'il s'agissait d'une DUP et non d'un document d'urbanisme.

B- L'article L. 110 du code de l'urbanisme

Pour répondre à l'interrogation du gouvernement relative au contenu légal du SDRIF, l'avis du Conseil d'Etat du 5 mars 1991 (précité) s'était référé à l'ancien article L. 121-10 C. urb., comme on l'a vu plus haut, et également à l'article L. 110 C. urb.. Ce dernier article, issu de la loi du 7 janvier 1983, fait apparaître la diversité des objets de l'intervention urbanistique mais son principal apport consiste à définir un principe gouvernant les rapports entre les collectivités publiques concourant à la détermination des choix d'urbanisme : du territoire de la Nation, « chaque collectivité publique (...) est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences » d'où il résulte que « les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace ».

Ces dispositions auxquelles les formations contentieuses du Conseil d'Etat ont reconnu une portée normative et dont elles vérifient le respect par les documents d'urbanisme au titre d'un contrôle minimum¹, servent de base à la section des travaux publics, dans l'avis de 1991, pour dessiner un mode de répartition entre le SDRIF et les documents locaux d'urbanisme et plus largement entre les instruments de planification qui, par leur généralité, tendent à se chevaucher : « les options et objectifs [du schéma régional] ne sauraient (...) entrer dans un degré de détail qui conduirait à méconnaître tout à la fois la place respective du schéma directeur de la région d'Ile-de-France et des documents d'urbanisme, l'autonomie communale et les principes énoncés à l'article L.110, ni s'étendre à des questions étrangères à l'utilisation du sol. », d'où il résulte que le SDRIF doit « s'attach(er) à dégager et expliciter clairement ses grands choix sans entreprendre de régler des points relevant des documents d'urbanisme locaux ».

Ces dispositions trouvent un écho dans d'autres textes intéressant la distribution des attributions entre les collectivités territoriales. C'est le cas d'une autre disposition de la loi du 7 janvier 1983 suivant laquelle une collectivité territoriale ne doit pas exercer de tutelle sur une autre. C'est aussi, et surtout, le cas de la Constitution dont l'article 72, à la suite de la révision de mars 2003, reprend le principe d'exclusion de tutelle entre collectivités et prévoit par ailleurs que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon ».

Si générales qu'elles apparaissent, les dispositions de l'article L. 110 C. urb. et de l'article 72 de la Constitution pèsent de manière très significative sur le SDRIF. Elles contribuent au cantonnement de ce schéma dans une fonction stratégique telle qu'il fixe les grandes lignes de l'organisation du territoire régional sans empiéter sur la mise en oeuvre de ces grandes lignes qui relèvent des documents locaux d'urbanisme, ce qui n'est pas sans soulever des difficultés pratiques :

¹ CE 27 janvier 1995, Union des associations de sauvegarde du plateau de Saclay et des vallées limitrophes, req. n° 137031 138004 138006, publié au Recueil Lebon.

- d'une part, en ce que la fonction stratégique peut justifier de s'affranchir du cantonnement de principe à l'énoncé des grandes lignes d'une politique de territoire régional quand il s'agit d'enjeux essentiels pour lesquels la détermination des éléments de mise en œuvre est indispensable ; aussi vrai que le diable peut se nicher dans le détail, l'accomplissement correct de certaines options peut requérir la précision ; on peut à cet égard évoquer l'exemple du schéma de cohérence territoriale pour lequel la loi SRU a envisagé des degrés variables de détermination normative, pouvant aller jusqu'à identifier de manière précise les terrains, dans le cadre des choix de protection des espaces naturels et agricoles¹,
- d'autre part, et surtout, le mode d'énonciation de la stratégie dépend de la mobilisation des instruments destinés à la mettre en œuvre.

Les instruments principaux sont au nombre de deux, le POS ou le PLU qui couvre le territoire de la plupart des communes de la région (voir la figuration cartographique, ci-après), et le schéma de cohérence territoriale auquel les communes ont la latitude de recourir, en choisissant de se regrouper dans des syndicats mixtes ad hoc (voir ci après les figurations cartographiques de la couverture de la région par des POS et des PLU d'une part, des schémas directeurs et des schémas de cohérence territoriale d'autre part). Or, aussi vrai que dans l'art de la guerre, stratégie et tactique sont indissociables, l'action de planification régionale devrait pouvoir être ajustée aux dispositifs de planification urbaine locale, d'une part parce que l'énoncé des orientations régionales pourrait varier suivant que les localités sont elles-mêmes dotées d'un outil destiné à définir des orientations d'aménagement ou non, d'autre part parce que la satisfaction des choix régionaux peut rendre particulièrement souhaitable le relais d'un document stratégique intercommunal plutôt qu'une opposabilité aux seuls plans de réglementation des sols communaux.

Tout le problème vient à cet égard de ce que le planificateur régional n'a pas de prise sur la composition du dispositif de planification locale, lequel relève de la seule appréciation des communes concernées:

- il est amené à faire des choix d'orientation, en partie à l'aveugle au sujet des conditions locales de mise en œuvre,
- il ne lui est pas loisible, dans le cadre du SDRIF, d'imposer ou d'inciter les communes à se réunir dans des SCOT sans s'exposer au grief d'introduire une tutelle sur d'autres collectivités territoriales ; il convient d'ailleurs d'observer qu'en région Ile-de-France comme dans les régions d'outre mer, l'incitation législative à la dotation de schéma de cohérence territoriale prévue par l'article L. 122-2 C. urb. ne s'applique pas puisque, au regard de cette disposition, le schéma régional tient lieu de scot.

¹ Article L. 122-1 C. urb. : « ils déterminent les espaces et sites naturels, agricoles ou urbains à protéger et peuvent en définir la localisation ou la délimitation ».

Article R. 122-2 C. urb. : « Le document d'orientations générales (...) précise : (...)

2° Les espaces et sites naturels ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation ; (...)
Lorsque les documents graphiques délimitent des espaces ou sites à protéger en application du 2° ci-dessus, ils doivent permettre d'identifier les terrains inscrits dans ces limites ».

Au regard de tous les éléments qui précèdent, on comprend la difficulté d'écriture du SDRIF dont il est rendu compte dans le chapitre 4 qui présente les éléments juridiques se rapportant à son contenu.

Chapitre 4

Le contenu du SDRIF

Jean-Philippe Brouant et Yves Jégouzo

Le contenu du SDRIF, comme d'ailleurs celui des documents auxquels il s'apparente le plus, les directives territoriales d'aménagement, n'est pas étroitement encadré par le code de l'urbanisme que ce soit dans ses dispositions législatives ou sa partie réglementaire. La principale disposition définissant le contenu du SDRIF est l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme et, plus précisément, son alinéa 5 qui dispose que le SDRIF « *détermine notamment la destination générale de différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements. Il détermine également la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques* ». Outre la brièveté de cette disposition, le fait que l'énumération qu'on y trouve n'a pas de caractère limitatif renforce cette constatation initiale.

Le contenu du SDRIF résulte également, mais de manière plus indirecte, du second alinéa de l'article L. 141-1 qui en précise les objectifs et de l'article R. 141-1 qui définit le contenu de l'évaluation environnementale devenue une composante obligatoire du SDRIF.

Mais, le contenu du SDRIF peut également se décrire en négatif. On peut considérer que les auteurs du document ont une assez large liberté d'appréciation sous réserve, d'une part, des contraintes résultant de l'existence de règles générales d'urbanisme, d'opérations d'intérêt national, de projets d'intérêt général, de l'existence d'autres documents ou servitudes de valeur supérieure (voir sur ces points le Chapitre 3), d'autre part, des domaines qui sont de la compétence des autres collectivités tels qu'ils ont été définis par les dispositions légales et précisés par la jurisprudence.

C'est à partir de ces différentes approches que l'on peut analyser le contenu qui doit être celui du SDRIF en distinguant, d'une part, les éléments formels que doit contenir ce document et, d'autre part, les dispositions de fond qu'il peut ou qu'il doit contenir.

I- La présentation formelle du SDRIF

Le SDRIF de 1994 reposait sur une distinction entre un rapport, des documents graphiques et une annexe qui récapitulait pour chacun des départements les principales orientations développées dans le rapport. Le rapport de présentation comprenait deux parties : l'une qui présentait les objectifs généraux et la stratégie d'évolution jusqu'en 2015 et l'autre qui définissait les orientations détaillées du schéma ordonnées autour de trois thèmes : l'environnement, les espaces urbains et les infrastructures.

L'article L. 141-1 du code de l'urbanisme issu de la loi du 4 février 1999 ne comportait aucune disposition concernant la présentation formelle du SDRIF et la partie réglementaire était muette sur ce point. C'est seulement le décret n° 2005-608 du 27 mai 2005 qui, du fait de l'obligation de réaliser une évaluation environnementale, a introduit un article R. 141-1 qui impose simplement la présence au sein du SDRIF d'un « rapport de présentation » comprenant les différents éléments imposés par le droit communautaire sur l'évaluation environnementale mais qui, par contre, est muet sur ce que doit comporter d'autre ce rapport de présentation.

La présentation du nouveau projet de SDRIF soulève ainsi une série de questions qui touchent à la fois à la structure du dossier, à la cartographie et à l'évaluation environnementale.

A- La structure générale du dossier

Pour ce qui a trait tout d'abord à la structure générale du dossier, il faut souligner que, dans le cadre d'une procédure de « révision générale¹ » du schéma directeur, les autorités compétentes ne sont en rien liées par la structure du précédent schéma. Elles disposent donc d'une grande liberté quant à la présentation et, il faut, en tout premier lieu, considérer que ne s'appliquent pas au SDRIF les dispositions relatives aux schémas d'aménagement régionaux (SAR) et aux directives territoriales d'aménagement (DTA) même si des similitudes sont évidentes.

• Structure du SDRIF au regard de celle des DTA et des SAR

La question s'est posée de savoir quelles étaient les conséquences à tirer sur la présentation et le contenu du SDRIF de l'affirmation à laquelle procède le dernier alinéa de l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme considérant que le SDRIF, d'une part, « a les mêmes effets que les DTA » définis en application de l'article L. 111-1-1 et, d'autre part, qu'il « tient lieu » de schéma régional au sens de l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 ? Cela signifie-t-il que la présentation et le contenu du SDRIF doivent à la fois respecter les règles des

¹ Cf. art. 1^{er} du décret n° 2005-1082 du 31 août 2005 ouvrant la procédure de révision du schéma.

articles L. 141-1 et suivants du code de l'urbanisme et les dispositions régissant les DTA et les SAR ? Ou, plus simplement, que le SDRIF doit être complété par les dispositions propres à ces documents ?

La question ne se pose guère pour les DTA car les textes laissent à ses auteurs une grande liberté quant à la présentation du document. En outre, le contenu du SDRIF recouvre entièrement le contenu potentiel des DTA.

Le problème est plus complexe pour les SAR dans la mesure où l'article R. 122-1 du CGCT énumère de manière limitative les composantes du dossier. Faut-il, dès lors, que le SDRIF reprenne ces composantes qui s'ajouteraient à ses propres dispositions, autrement dit, qu'il comporte deux volets, un volet SAR et un volet SDRIF ?

A cette question qui a fait l'objet d'une étude par Gérard Marcou¹ celui-ci répond négativement en exposant toute une série d'arguments, indépendance des législations, risques de confusion entre les instruments, etc. qui nous paraissent convaincants. Deux arguments surtout paraissent l'emporter.

Le premier est le constat de ce que l'expression « a les mêmes effets » vise exclusivement la définition des effets et de la portée du SDRIF qui est assimilé, en tant qu'acte juridique, à la catégorie des DTA sans que cela ait de conséquences ni sur son contenu, ni sur sa procédure. Le SDRIF a, en droit, la même valeur que la DTA ; il n'en a pas le même contenu. De même, l'expression « tient lieu » doit être entendue comme signifiant qu'il n'y a pas lieu d'élaborer un SAR en Ile-de-France, le SDRIF s'y substituant mais là encore dans le cadre des dispositions spécifiques. Les dispositions du SDRIF qui seraient de la nature de celles que pourrait contenir un SAR auront la valeur de celui-ci mais ne deviennent pas pour autant opposables dans les conditions des autres dispositions du SDRIF.

Le second argument tient au principe selon lequel la loi spéciale l'emporte toujours sur la loi générale. Le SDRIF fait l'objet de dispositions spécifiques à l'Ile-de-France. Ce sont ces dispositions qui régissent le SDRIF et non celles relatives aux catégories générales que sont les DTA et les SAR.

- **Les auteurs du SDRIF, utilisant la liberté qui leur est ainsi, reconnue ont composé le projet de SDRIF de plusieurs documents :**
 - un rapport écrit intitulé « **Rapport sur le projet de SDRIF** » définissant les défis, les objectifs, les orientations, le projet spatial régional, sa mise en œuvre et son suivi. Ce rapport écrit constitue l'élément essentiel du SDRIF. Il constitue l'équivalent de l'ancien rapport de présentation, le terme de « rapport de présentation » semblant actuellement réservé à l'évaluation environnementale pour des motifs qui tiennent plus de la mal façon dans la fabrication du décret n° 2005-608 du 27 mai 2005 que pour des raisons fondées.

¹ *Le SDRIF et la planification spatiale en Ile-de-France*, Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat 2004, p. 199

- un texte écrit et des cartes qui constituent l'**évaluation environnementale** prévue par l'article R. 141-1. Cet article qui précise la nature de l'évaluation environnementale qui doit accompagner désormais le SDRIF dispose que cette évaluation doit figurer dans un « rapport de présentation ». Ce terme n'est pas repris dans le projet de SDRIF (on se demande d'ailleurs pourquoi ?). Mais, par leur contenu, les deux documents susmentionnés constituent bien l'évaluation environnementale requise. Or, on sait que la jurisprudence qui s'est développée sur des évaluations de même nature (l'étude d'impact ou l'analyse d'environnement contenue dans les POS et les PLU) considère que les aspects formels de l'évaluation environnementale ne sont pas déterminants et qu'il convient principalement de s'attacher à la vérification de la présence dans le document des différentes composantes de l'évaluation environnementale et de leur caractère complet.
- une « **carte de destination générale des différentes parties du territoire** » qui exprime « le champ d'application géographique des orientations ». Cette dualité entre documents écrits et documents graphiques résultait déjà clairement de l'avis du Conseil d'Etat de 1991. Et l'on peut dire que, d'une manière générale, la présence de ces deux types de documents est une donnée attachée à la qualité de document d'urbanisme. La pratique suivie pour les directives territoriales d'aménagement est, à cet égard, exemplaire. Et la volonté parfois exprimée au sein des services de l'Etat de gommer des documents d'aménagement de l'espace la partie cartographique au prétexte que l'on tire des cartes des conséquences juridiques excessives se heurte à cette réalité qu'il est difficile d'organiser le territoire sans lui donner une représentation de ce type. Ce qui explique la présence de documents graphiques dans le projet de SDRIF.

B- Les documents graphiques

- **La possibilité de faire figurer dans le SDRIF une carte de destination générale des différentes parties du territoire**

S'agissant de la cartographie, une première question de principe s'est posée aux auteurs du projet de SDRIF : est-il possible de faire figurer dans le SDRIF une carte de destination des différentes parties du territoire ? On sait, à cet égard, que la position de l'Etat, depuis la loi du 13 décembre 2000, est plutôt hostile aux représentations géographiques des objectifs des plans dans la mesure où il est reproché à celles-ci de rigidifier la planification urbaine et, notamment, la localisation des équipements. Ceci est assez net dans le nouveau régime des SCOT où il n'est plus fait mention d'une carte définissant la destination générale des sols et où la localisation cartographique semble réservée aux espaces à protéger. C'est dans ce sens également, s'agissant des DTA, que la Note rédigée par le Ministère de l'Équipement sur divers éléments d'écriture et de contenu des DTA du 12 février 2002 exclut l'élaboration d'une carte de destination générale des sols. A l'argument précédent s'ajoute ici la crainte d'empiéter excessivement sur les compétences des collectivités locales par une cartographie de ce type.

S'agissant du SDRIF, la question se présente autrement. L'article L. 141-1 dans sa rédaction actuelle dispose clairement que le SDRIF « *détermine, notamment, la destination générale des différentes parties du territoire* » même s'il n'évoque pas une carte générale localisant les différentes affectations des sols. L'article L. 141-1 ajoute que le SDRIF pourra également déterminer la « *localisation préférentielle des extensions urbaines ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques* ».

On peut certes réaliser cette localisation dans un rapport écrit mais elle serait alors, tellement imprécise (sauf à mentionner les parcelles cadastrales qui sont visées ce qui serait alors trop précis) qu'elle perdrait tout caractère opérationnel. Tant la lettre que l'esprit des articles L. 141-1 et suivants conduisent donc à considérer que l'établissement d'une carte générale de la destination non pas « des sols » puisque le mot n'est pas dans la loi mais des « différentes parties du territoire » est non seulement possible mais nécessaire sous la condition, toutefois, qu'elle ne soit pas d'une précision excessive (c'est d'ailleurs la portée principale qu'il faut donner à la substitution aux « sols » des « différentes parties du territoire » puisque, jusqu'à preuve du contraire, un territoire a une assise sur le sol !).

L'option retenue par le projet de SDRIF actuellement en discussion s'inscrit dans ce sens : il contient une carte de destination générale des différentes parties du territoire conçue de manière particulièrement prudente puisque ce document dont le Rapport souligne (de manière superfétatoire ?) que le « *mode de représentation des orientations repose sur des choix conformes à l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme et au principe de subsidiarité* » vise à « *définir les espaces agricoles, naturels et boisés à protéger ; déterminer la localisation préférentielle des développements urbains, qu'ils s'opèrent par densification ou extension sans délimiter les surfaces des espaces concernés ; représenter les projets d'infrastructures sous forme de principe de tracé ou de liaison* ».

- **Ce qui revient à poser la question de l'échelle à laquelle la carte peut être établie.**

Une trop grande précision cartographique serait incompatible avec l'objet du SDRIF (la prévision à long terme), avec son échelle (un espace régional) et comporterait, sauf en ce qui concerne les espaces déjà protégés, le risque d'une atteinte excessive à la libre administration des collectivités locales. C'est dans ce sens que l'avis du Conseil d'Etat du 5 mars 1991 avait souhaité que les options et objectifs fixés par le schéma n'entrent pas trop dans le détail et que le schéma de 1994 s'appuie sur une carte régionale au 1/150 000^e là où celui de 1976 se fondait sur des cartes au 1/75 000^e. On peut noter que s'agissant des SAR, l'article R. 4433-1 du CGCT indique que « *les documents graphiques sont établis à l'échelle du 1/100 000* ».

Le projet de SDRIF retient lui une carte à l'échelle du 1/200 000 qui couvre la totalité du territoire régional avec une expression graphique adaptée sur un fond de plan établi à partir du mode d'occupation des sols (MOS) 2003. Le rapport précise, en outre, que « *les espaces isolés, d'une superficie inférieure à 5 hectares dans l'agglomération (au sens INSEE) et d'une superficie inférieure à 15 ha hors de l'agglomération, ont été en général englobés dans les espaces environnants* » (p. 21). Et pour se mettre davantage encore à l'abri des accusations d'atteinte aux compétences des autres collectivités de rajouter que « *la mise en œuvre des*

principes de subsidiarité et de compatibilité » implique que la carte doit se lire à l'échelle définie et que « toute interprétation qui serait faite à une autre échelle est proscrite » (p. 21 du Rapport du projet de SDRIF).

C'est en ce sens qu'il faut lire l'indication sur la carte des limites territoriales des communes. Il ne faut pas en déduire que le schéma se présente comme un "super PLU" et que les territoires communaux sont des limites précises qui devraient être strictement respectées. Il faut plutôt les lire comme des éléments informatifs inscrits dans un souci de compréhension du schéma et donnant aux utilisateurs du document des éléments de repérage adéquats (V. rapport p. 21).

Il résulte de ceci que les composantes graphiques du SDRIF ne sont pas des documents d'une précision telle qu'elles puissent faire naître des contraintes excessives et cela en dépit des cartes plus précises établies en fonction d'objectifs diversifiés (territoires ruraux, trame verte d'agglomération, etc.) qui accompagnent la carte générale. Le guide de lecture précise que ces cartes sont dépourvues de portée normative, ce qui n'exclut pas que le juge en tire certains effets.

On doit même se demander si la logique de l'évaluation environnementale n'impliquerait pas, au contraire, une représentation graphique et une précision suffisante des localisations : comment évaluer l'impact sur l'environnement d'un projet dont la localisation serait inconnue ou trop vague ? Ce reproche est sous-tendu dans l'avis du 6 juillet 2007 du Ministère de l'Ecologie et du développement durable. Et il est à prendre en considération.

- **Une dernière question concerne la détermination des portées respectives des pièces écrites et cartographiques.**

Celle-ci peut être réglée par le SDRIF lui-même, comme cela a été fait en 1994, admis et appliqué par la cour administrative d'appel de Paris dans l'affaire Association Paris Oxygène ¹. Le texte introductif du rapport du projet de SDRIF précise ainsi que « *la carte de destination générale des différentes parties du territoire, exprimant le champ d'application géographique des orientations, doit faire l'objet d'une application combinée avec le rapport* ».

Mais il ne faut pas en déduire qu'il y a là une garantie contre d'éventuelles incohérences. A propos des terrains d'une emprise ferroviaire, le juge s'est coulé dans le moule de l'avertissement du SDRIF et a fait prévaloir la qualification d'espace d'urbanisation du rapport sur celle d'espace urbanisé du document graphique qui se trouvait de toute façon être erronée ; dans le cas inverse où c'est la qualification donnée par le rapport qui aurait été erronée, il est probable que le juge aurait censuré. De la même manière, on peut relever que la jurisprudence en matière de POS estime constitutive d'erreur manifeste d'appréciation l'incohérence entre documents cartographiques et pièces écrites, et estime le plan, à ce titre ; illégal (CE 28 janvier 1991, Commune d'Auriol D. 1991 SC. 260, obs. H. Charles ; cf. dans le même sens CE 30 décembre 1996, Commune de Boissière, Dr. Adm. 1997, n° 80, obs. D.P.).

¹ CAA Paris 24 novembre 1998, Assoc. Paris Oxygène et Mme Graignic, BJDU 1/1999.

C- L'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale du SDRIF constitue une nouveauté. Certes, les précédents schémas applicables en Ile-de-France n'avaient pas fait l'impasse sur la nécessité de prendre en compte l'environnement dans les choix de développement urbain opérés ; depuis la loi du 10 juillet 1976, les documents d'urbanisme doivent prendre en compte l'environnement. L'innovation vient de ce que le SDRIF doit, désormais, mettre en œuvre la nouvelle procédure rendue obligatoire par la directive n° 2001-42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes, directive transposée en droit français par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 et s'agissant des documents d'urbanisme et du SDRIF par le décret n° 2005-613 du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement (Code de l'urbanisme, art. R. 121-14 et suivants).

La soumission du SDRIF à l'obligation de procéder à une évaluation environnementale ne fait aucun doute. Le fait qu'il s'agisse d'une révision du SDRIF et non de l'élaboration du document est sans incidence ; d'une part, cette révision porte sur l'ensemble du schéma et ne peut donc être considérée comme un changement mineur au sens du dernier alinéa de l'article L. 121-10. D'autre part, l'ancien SDRIF ne comportant aucune évaluation environnementale, il devait de toute manière être mis en conformité avec la nouvelle réglementation.

Mais, cette évaluation constituant une première a soulevé quelques questions.

Il est nécessaire de préciser le régime applicable au SDRIF avant d'y répondre en examinant le rapport et les cartes élaborés à cet effet lors de l'élaboration du projet de SDRIF.

1- Règles applicables à l'évaluation environnementale du SDRIF

Pour l'essentiel, le SDRIF est soumis aux mêmes obligations que les autres documents d'urbanisme. Le fait qu'il soit régi par les dispositions particulières de l'article R. 141-1 ne doit pas faire illusion puisque celui-ci est la reproduction presque mot pour mot des dispositions qui régissent les évaluations environnementales des autres documents d'urbanisme.

Comme pour les autres plans et programmes, l'évaluation environnementale que doit contenir le rapport de présentation du SDRIF doit donc contenir les 6 composantes qui obéissent à la logique bâtie par la directive en vue de s'assurer que les auteurs des plans susceptibles d'avoir des effets sur l'environnement ont bien pris acte des problèmes posés et pris en compte l'objectif du développement durable dans les choix opérés. Toutefois, certaines spécificités doivent être soulignées s'agissant du SDRIF et qui concernent tant le contenu de l'évaluation environnementale que sa portée.

- **Spécificité de l'évaluation environnementale du SDRIF**

La principale caractéristique de l'évaluation environnementale qui doit accompagner le SDRIF tient à l'étendue géographique de la région concernée mais plus encore à l'importance de la population qui s'y trouve concentrée et à la lourdeur des problèmes environnementaux qui s'y posent (pollution atmosphérique, risque inondation, bruit, etc.) au regard de l'ambition des objectifs qui sont poursuivis (équipements, logement, etc.).

Il est donc certain qu'il faut concevoir ce document en fonction de cette difficulté. Le SDRIF se situant tout au sommet de la hiérarchie des plans (exception faite d'une éventuelle DTA qui ferait d'ailleurs totalement double emploi) qui régissent la région parisienne va conditionner les principaux choix environnementaux faits par les documents qui doivent lui être compatibles. Ceux-ci, le plus souvent, seront liés ou légitimés par les options retenues par le SDRIF. D'où l'importance d'une analyse complète et sérieuse des incidences sur l'environnement des orientations adoptées.

Mais, en même temps, tant l'échelle retenue que la complexité des problèmes à envisager excluent que le SDRIF fasse une évaluation complète et détaillée des différentes composantes de l'environnement régional. Il ne peut non plus procéder à une étude détaillée de l'impact des choix stratégiques qu'il opère. Il faut donc considérer que le rapport environnemental du SDRIF n'a pas à préciser ce qui pourra l'être - ou devra l'être - ensuite lors des évaluations environnementales des SCOT, des PLU mais aussi des plans de déplacement urbain, des SDAGE et des SAGE, des plans d'élimination des déchets, etc. (voir Code de l'environnement, art. R. 122-17). C'est ce qui résulte du second alinéa de l'article L. 121-11 du code de l'urbanisme qui précise que le contenu et le degré de précision du rapport de présentation *«tient compte, le cas échéant, de l'existence d'autres documents ou plans relatifs à tout ou partie de la même zone géographique ou de procédures d'évaluation prévues à un stade ultérieur»*. Plus précisément encore la Directive 2001/42 apporte deux tempéraments importants aux obligations qui pèsent sur l'évaluation environnementale du SDRIF.

- Le point 3 de l'article 4 dispose ainsi que « Lorsque les plans et les programmes font partie d'un ensemble hiérarchisé (c'est le cas ici), les Etats membres, en vue d'éviter une répétition de l'évaluation, tiennent compte du fait qu'elle sera effectuée conformément à la présente directive, à différents niveaux de l'ensemble hiérarchisé ». Dans le même sens, le point 2 de l'article 5 de la directive indique que le degré de précision de l'évaluation exigé tient compte « du stade atteint dans le processus de décision et du fait qu'il peut être préférable d'évaluer certains aspects à d'autres stades de ce processus ». Cette disposition conduit donc à ne pas exiger du Rapport du SDRIF qu'il fasse le travail opéré (ou à faire) par un SCOT ou, en l'absence de celui-ci, par un PLU, voire par l'étude d'impact qui sera réalisée lors de la finalisation d'un projet dont seul le principe est adopté par le SDRIF.
- Un second tempérament est introduit par le point 3 de l'article 5 de la directive qui précise que « les renseignements utiles concernant les incidences des plans et programmes sur l'environnement obtenus à d'autres niveaux de décision ou en vertu d'autres instruments législatifs communautaires peuvent être utilisés pour fournir les informations » requises. Dès lors, les évaluations, inventaires, etc. réalisés par d'autres

documents tels que Natura 2000, les SDAGE, etc. peuvent être utilisés par les auteurs du SDRIF.

Deux problèmes se posent toutefois.

Le premier est de définir le degré de précision qui peut être exigé pour l'évaluation environnementale accompagnant le SDRIF. Avec une contradiction évidente : le SDRIF est un document de planification stratégique qui ne peut, par nature, entrer dans les détails et qui ne doit pas l'être sous peine de porter atteinte à l'autonomie des autres niveaux de collectivités territoriales. Mais, inversement, s'il n'est pas assez précis il ne peut faire l'objet d'une évaluation environnementale sérieuse. C'est une difficulté qu'illustrent assez bien les observations faites par le Ministère de l'Ecologie et du développement durable sur le rapport d'évaluation du SDRIF.

Le second tient à ce que la pyramide des normes applicables à la région Ile-de-France est irrégulière. Certaines parties du territoire sont ou seront couvertes par des SCOT qui doivent obligatoirement faire l'objet d'une évaluation environnementale de même nature que celle établie pour le SDRIF. Le principe du renvoi posé par la directive peut ici s'appliquer. D'autres parties du territoire, par contre, ne sont pas couvertes par un SCOT et ne le seront peut-être jamais. Or, le SDRIF comporte des conséquences non négligeables pour ces territoires. Par exemple, il a les mêmes effets que le SCOT s'agissant de l'ouverture à l'urbanisation des zones d'urbanisation future. Faut-il dès lors que l'évaluation environnementale du SDRIF soit plus précise pour ces territoires que pour ceux qui ont vocation à être inclus dans le périmètre d'un SCOT ?

- **Quelle est la portée de l'évaluation environnementale contenue dans le SDRIF ?**

Cette question en évoque une seconde concernant la portée de l'approbation du SDRIF. Le dispositif instauré par le décret du 27 mai 2005 est construit sur le postulat (admis par la directive) selon lequel il n'y a pas lieu de répéter une évaluation environnementale lorsqu'elle a déjà été réalisée à un autre niveau de la hiérarchie des plans. Ce qui conduit le 2° du II de l'article R. 121 à dispenser d'évaluation environnementale un bon nombre de PLU dès lors qu'ils sont couverts par un SCOT ayant lui-même fait l'objet de cette évaluation. Le SDRIF ayant certains des effets du SCOT, la question pouvait se poser de savoir si, de manière analogue, son adoption dispensait les PLU de l'évaluation environnementale ? La réponse semble clairement négative. Le SDRIF ne peut, au regard de cette disposition, s'analyser comme un SCOT. Son régime, sa procédure sont totalement différents. Surtout, il ne peut faire, au niveau et à l'échelle territoriale où il se situe, l'objet d'une évaluation suffisamment fine et précise qui permette de dispenser le PLU de reposer la question de ses effets sur l'environnement.

Une autre précision doit être donnée quant à la portée de l'évaluation environnementale. Il s'agit d'une obligation procédurale dont la méconnaissance est sanctionnée par le constat de ce que le schéma est illégal pour vice de forme. De la même manière que pour l'étude d'environnement qui doit accompagner les POS ou les PLU, ce vice de forme peut résulter d'une absence d'évaluation, d'une évaluation incomplète ou d'une évaluation insuffisante, la jurisprudence applicable aux documents d'urbanisme s'appliquant en l'espèce (v. Billet Ph., L'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement, JCP A 2005, n° 24,

p. 929 ; Jégouzo Yves, L'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes, AJDA nov. 2005, n° 38). Par contre, les choix opérés par le schéma pourront être plus ou moins respectueux de l'environnement sans obligatoirement affecter sa légalité dès lors qu'ils auront été précédés d'une évaluation complète.

L'ordonnance de 2004 et le décret de 2005 ont toutefois prévu, s'agissant de l'évaluation environnementale, une procédure de contrôle de leur qualité, « une évaluation de l'évaluation ». Cette mission, revient, selon les termes mêmes de la directive de 2001, à « une autorité compétente en matière d'environnement » qui, s'agissant du SDRIF, est le ministre chargé de l'environnement (C. urb. art. R. 121-15). Cet avis a été rendu le 6 juillet 2007. Il porte d'une part sur la méthode suivie et la qualité de l'évaluation environnementale qui ne semblent pas contestées par le Ministère de l'Ecologie et du développement durable qui conclut, à juste raison, sur le respect par le SDRIF du cadre juridique fixé par le Code de l'environnement. D'autre part, l'autorité compétente en matière d'environnement se prononce sur les effets du projet de SDRIF sur l'environnement. Celui-ci, par contre, fait l'objet d'un avis réservé au motif que l'option principale du projet, densifier les espaces urbanisés ou en voie de l'être en vue de permettre la construction de 60 000 logements, n'est pas véritablement construite et repose sur des hypothèses trop incertaines. Cet avis devra être joint au dossier de SDRIF lors de l'enquête publique. C'est là sa principale portée.

Au vu de ces données, comment se présente l'évaluation environnementale du SDRIF.

2- Les composantes de l'évaluation environnementale

Le rapport de présentation contenant l'évaluation environnementale doit comporter six composantes dont la présence et le caractère complet et sérieux conditionnent la légalité formelle du schéma directeur de la région d'Ile-de-France.

Il s'agit :

a) de la présentation « des objectifs du schéma et, s'il y a lieu, de son articulation avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ». Cette présentation fait l'objet d'importants développements dans le rapport d'évaluation du projet de SDRIF (pages 9 à 15) qui énumère 24 documents qui ont une relation avec le SDRIF en insistant sur les chartes des PNR, les schémas de services collectifs et les SDAGE.

S'agissant d'un document stratégique et de synthèse comme le SDRIF, cette présentation du dispositif de planification dans lequel s'insère le SDRIF est particulièrement importante car, comme cela a été souligné plus haut, leur existence permet de renvoyer aux inventaires environnementaux déjà effectués et aux évaluations réalisées ou à réaliser dans d'autres documents de planification.

Or, si l'inventaire des documents avec lesquels le SDRIF est en rapport semble complet, son articulation juridique avec eux n'est pas exposée clairement en distinguant les documents avec

lesquels le SDRIF doit être compatible (par exemple les chartes de PNR), ceux avec lesquels il doit être conforme (par exemple ceux qui instituent des protections nationales assorties de servitudes d'utilité publique, réserves naturelles, etc.), ceux qui doivent être pris en compte ou en considération. Or, ces documents comportent des évaluations qui, selon les cas, s'imposeront au SDRIF (et donc qu'il n'a qu'à mentionner) ou, au contraire, qu'il doit imposer. Un développement de ces questions (voir chapitre 3 du présent rapport) permettrait de prévenir bien des remarques adressées par le MEDD.

b) « de l'analyse de l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du schéma » ;

Il y a là une des composantes classiques de l'évaluation environnementale consistant à analyser l'environnement dans son état actuel en insistant sur les secteurs géographiques ou les composantes de l'environnement susceptibles d'être concernés par les choix opérés.

Le rapport réalisé pour analyser l'état initial de l'environnement dans la région Ile-de-France répond très largement aux exigences des textes : il procède à un diagnostic systématique de l'état du patrimoine naturel, des ressources naturelles, des risques tant naturels que technologiques, des changements climatiques en cours, des nuisances (bruit, etc.) de la région en accompagnant cet inventaire de cartes réalisées pour une part, en se référant aux données fournies par les principaux instruments spécialisés établis en ce domaine (plans de prévention des risques, etc.). En outre, le rapport procède, à plusieurs reprises, à l'analyse des évolutions prévisibles de l'environnement (ainsi en matière de climat et de pollution de l'air...).

c) L'analyse « des incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement » et l'exposé « des problèmes posés par son adoption sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux articles R. 214-18 à R. 214-22 (1) du code de l'environnement ainsi qu'à l'article 2 du décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 ».

Il s'agit du volet le plus important mais aussi le plus difficile à réaliser de l'évaluation environnementale opérée par le SDRIF, la directive de 2001 retenant une notion très élargie de l'environnement englobant la santé, le patrimoine culturel, etc. La difficulté est d'autant plus importante que la localisation des options opérées par le SDRIF n'est pas toujours opérée et que, dans ces conditions, il est difficile d'en apprécier l'impact. Ceci d'autant plus que cet impact dépend le plus souvent de la sensibilité du milieu qui, faute d'être identifié clairement ne peut être analysé. Il y a là une difficulté structurelle de l'évaluation environnementale par les plans stratégiques qui ne peut être surmontée que si on admet un large renvoi aux documents ultérieurs. Le manque de précision reproché au projet de SDRIF par l'avis du Ministère chargé de l'environnement, par exemple s'agissant des effets de l'urbanisation prévue sur la ressource en eau ou les déchets, n'est donc guère justifié dans la mesure où ce n'est pas au niveau d'un tel document qu'il peut être apprécié, le seul reproche pouvant être fait aux auteurs de l'évaluation

environnementale étant qu'ils auraient pu le rappeler plus souvent et renvoyer à telle ou telle étude ultérieure.

Cette difficulté est reconnue dans le rapport de présentation de l'évaluation environnementale qui, à plusieurs reprises, utilise des expressions telles que « dans la mesure du possible », « leurs estimations quantitatives restent difficiles à réaliser » (à propos des espaces à ouvrir à l'urbanisation par exemple). Ce qui n'est toutefois pas de nature à invalider l'étude dans la mesure où le code de l'urbanisme admet clairement que l'évaluation environnementale s'opère en fonction des données disponibles et des connaissances scientifiques du moment. L'évaluation effectuée procède également trop souvent par comparaison avec le SDRIF de 1994 en précisant, par exemple, que l'option retenue par le projet est plus économe ; mais le SDRIF de 1994 n'ayant fait l'objet d'aucune évaluation environnementale, la méthode n'est guère concluante. Par contre, le rapport analyse assez précisément les impacts du projet retenu sur certains éléments de l'environnement y compris le patrimoine culturel ou la santé, même si cela se fait parfois de manière assez sommaire.

d) L'exposé « des motifs pour lesquels le schéma a été retenu au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées ».

Le rapport qui constitue l'évaluation environnementale procède à la justification des choix opérés (notamment celui du recentrage de la région Ile-de-France autour du modèle de la ville compacte) et, de même, expose de manière exhaustive en quoi les objectifs poursuivis par le SDRIF s'inscrivent bien dans les obligations internationales de la France sur le changement climatique (protocole de Kyoto de 1997, directive 2002/91), sur la biodiversité (convention de Rio de 1991, convention de 2004, etc.), sur l'eau (directive cadre européenne de 2000), la pollution de l'air (directives européennes de 1996 à 2001) et, plus spécialement encore les directives habitat et oiseaux.

Par contre, si la motivation des choix opérés est bien apparente, le rapport ne présente pas les « raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées » puisque apparemment, comme le souligne l'avis du Ministère de l'Ecologie et du développement durable, les auteurs du SDRIF ont fait le choix de « ne pas décrire des scénarios alternatifs mais de procéder par ajustements successifs ». Bien que pouvant être discutée, cette méthode a été admise par la jurisprudence sur l'évaluation environnementale qui considère que la mise en balance des différents partis envisageables au regard de leurs incidences sur l'environnement n'est exigible que si de tels partis ont été étudiés, ce qui n'est pas le cas ici (CE 24 nov. 1982, Colcombet, Rec. p. 404, AJDA 1983, p. 436 et 413, chron. Lasserre et Delarue ; CAA Douai 3 avril 2003, Département du Pas-de-Calais, RJE 1/2004, p. 94 note Prieur).

e) La présentation des « mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement ».

Il y a là, plus encore que pour l'identification des impacts sur l'environnement du projet, la principale difficulté méthodologique posée par l'évaluation environnementale de documents tels que le SDRIF ;

Tout d'abord, l'échelle à laquelle est établi le document rend difficile l'indication précise des mesures environnementales qui doivent être prises et ceci tant sur le terrain de leur localisation que celui de leurs modalités techniques. Par exemple, si on s'attache au problème des espaces naturels, est-il possible d'aller au-delà de principes tels que « toute surface forestière désaffectée doit être compensée par la création d'une superficie au moins égale attenante au massif forestier ou contribuant à la reconstitution de continuités écologiques », principe qui n'est accompagné que d'une localisation alternative et imprécise. Ceci même s'il est vrai que le SDRIF pourrait parfois être plus précis comme le souligne le Ministère de l'Ecologie à propos de la recherche « d'espaces à potentiel écologique » qui n'apparaissent sur aucune carte.

Mais la principale difficulté concerne le fait que les mesures environnementales requises, qu'elles soient de l'ordre de la prévention des impacts négatifs, de leur réduction ou leur compensation sont, le plus souvent, de la compétence de plusieurs niveaux de collectivités. Dès lors, les inscrire dans le SDRIF pose la question de la possibilité pour celui-ci de les imposer à ces collectivités. S'il s'agit de dispositions d'urbanisme, cette possibilité existe dès lors qu'elle se traduit par l'énoncé d'un principe qui devra être repris par les documents d'urbanisme intercommunaux ou communaux. Pour ne prendre que cet exemple, le principe posé du « recul des nouvelles urbanisations à 50 mètres des lisières des espaces boisés figurant en vert foncé sur la carte générale » et qui figure au nombre des mesures visant à réduire les impacts négatifs de l'urbanisation (p. 73) est un principe qui peut s'inscrire dans le SDRIF et qui aura une portée prescriptive. Ce principe est d'ailleurs repris de la version actuelle du SDRIF et le juge lui a donné une portée certaine (V. par exemple CAA Paris 4 juin 2002, n° 98/PA00733, Poligny, 77 Seine-et-Marne). Par contre, le développement des possibilités de circulations douces, la valorisation du potentiel de géothermie, etc. dépendent des actions mises en œuvre tant par l'Etat que les autres niveaux de collectivités territoriales. Pour autant, faut-il que le SDRIF ne prévoit comme mesures compensatoires que celles qui dépendent de la région ? Assurément pas. Mais la portée des mesures que le SDRIF ne peut imposer ou qui ne correspondent pas à des compétences régionales est très hypothétique. Ce ne sont que des recommandations, des invitations faites par exemple à l'Etat d'utiliser ses divers pouvoirs de police de protection du patrimoine. Le SDRIF peut recommander de telles mesures et l'Etat, dont il ne faut pas oublier qu'il approuve le projet par décret, peut agréer ou non ces recommandations. Mais, que l'Etat soit d'accord ou non avec celles-ci n'aura pas pour effet de l'obliger à créer par exemple une réserve naturelle nouvelle ou à modifier la réglementation sur les carrières.

f) « Le résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée ».

L'examen du rapport montre que le rapport environnemental du SDRIF met bien œuvre cette double exigence de la directive de 2001 visant à la fois à une meilleure information du public grâce à un effort de vulgarisation et à une meilleure transparence de l'évaluation environnementale opérée.

II- Le contenu matériel du SDRIF

Comme cela a été souligné plus haut, le SDRIF peut être considéré comme un document mixte. C'est principalement un document d'urbanisme et c'est d'ailleurs à ce titre que les principales dispositions le concernant figurent dans le code de l'urbanisme. Mais, le législateur en fait également un document à vocation plus générale s'inscrivant dans la lignée des schémas d'aménagement du territoire. Ce qui se traduit par la formule de l'article L. 141-1 selon laquelle il tient lieu de schéma d'aménagement régional pour la région Ile-de-France.

A- Le SDRIF, document d'aménagement du territoire

Le fait que le SDRIF ne se réduise pas à un document d'urbanisme classique de même type que le SCOT se manifeste essentiellement sur trois points :

1- Les objectifs assignés au SDRIF

D'après l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme, « *Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de cette région. Il précise les moyens à mettre en œuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, coordonner l'offre de déplacement et préserver les zones rurales et naturelles afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région.* ».

Si les objectifs ressortissent pour une part de l'utilisation du sol « *maîtriser la croissance urbaine et démographique (...) et l'utilisation de l'espace* », « *corriger les disparités spatiales (...) de la région* », « *préserver les zones rurales et naturelles afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région* », le champ de l'intervention du SDRIF va bien au-delà dès lors qu'il doit « *coordonner l'offre de déplacement* » ; on peut estimer qu'il en va de même quand il s'agit de « *garantir le rayonnement international* » de la région ou de mettre en œuvre des moyens pour « *corriger les disparités (...) sociales et économiques* ».

Il convient d'examiner la façon dont ces objectifs, qui dépassent le cadre strict de l'utilisation du sol, sont traduits concrètement dans le projet de SDRIF pour voir ensuite leur portée juridique.

*S'agissant en premier lieu du **rayonnement international de la Région et du développement économique**, les objectifs sont énumérés au chapitre 2.4. Les objectifs retenus en matière de création d'emplois sont une création nette annuelle de 28 000 emplois sur la période du SDRIF.

Pour répondre à cet objectif, différentes stratégies sont évoquées :

- un ensemble de « territoires moteurs de développement économique » à conforter, développer ou créer ;
- la désignation de territoires de recherche et d'innovation destinés à un accueil préférentiel d'unités de recherche publique et privée, d'enseignement supérieur, d'activités innovantes de haute technologie ou de création ;
- la polarisation et l'organisation de l'accueil des activités sur des grands sites ou sur des axes de développement, visant à une consommation plus contrôlée des espaces naturels ;
- le renforcement de l'armature de pôles d'emplois régionaux en périphérie.

Il est malaisé d'identifier précisément la traduction concrète des implications de ces choix stratégiques dans le SDRIF. Certains pôles sont identifiés comme des « territoires stratégiques » ; en tant que tels, le SDRIF mentionne pour chacun d'eux un certain nombre d'objectifs qui peuvent difficilement recevoir une concrétisation à travers les documents d'urbanisme.

En revanche, certains de ces pôles peuvent être directement concernés par les « orientations d'aménagement » du SDRIF. C'est le cas, par exemple, des espaces visés par l'urbanisation conditionnelle.

De manière plus détaillée, il n'est pas évident d'apprécier les aspects économiques des orientations d'aménagement. Par exemple, concernant les orientations des secteurs de développement modéré (bourg, villages et hameaux), il est indiqué que les développements urbains doivent « *maintenir et valoriser l'économie locale* ». Les orientations relatives aux « pôles de centralité à conforter hors agglomération parisienne » précisent que les pôles doivent être renforcés en « favorisant le développement de l'emploi ». S'agissant des orientations générales pour les espaces urbanisés, le SDRIF précise que les prévisions et décisions d'urbanisme doivent, entre autre, viser à « permettre la mixité des fonctions et notamment le maintien et l'accueil d'une économie de proximité (services, PME-PMI, artisanat) ». De tels éléments peuvent-ils faire l'objet d'une sanction au titre du contrôle juridictionnel exercé sur les documents d'urbanisme ? Dans la mesure où ils comportent une dimension économique et pas seulement spatiale, cela n'est pas certain. Le TA de Melun a bien jugé que l'extension par un schéma directeur des zones d'urbanisation était contraire à l'ancienne version du SDRIF relative au « développement modéré des bourgs, villages et hameaux » (TA Melun, 23 déc. 1996, Morin, req. n° 96926). Mais, il ne s'agissait pas ici de se prononcer sur la dimension économique de l'urbanisation contestée.

2- La substitution du SDRIF au SRADT

Un des aspects importants du SDRIF, en termes d'aménagement du territoire, est lié au fait que le dernier alinéa de l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme dispose qu'il « *tient lieu de schéma régional au sens de l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.* ». Les questions liées à cette « assimilation » ne tiennent pas tant aux possibles effets juridiques supplémentaires, dans la mesure où les SRADT ont une portée juridique très réduite, mais plutôt les impacts possibles de l'assimilation en ce qui concerne la procédure, la présentation et le contenu du SDRIF.

Sur ce premier point - et comme cela a été souligné plus haut - il faut considérer que « *le SDRIF n'est pas assimilé au Sradat, il lui est substitué, et il conserve le régime qui lui est propre*¹ » et que l'élaboration d'un SRADT est superflète en Ile-de-France ; le législateur estime que la mission assignée au SRADT est déjà « remplie » par le SDRIF et qu'il n'y a donc aucune utilité à élaborer ce schéma².

Cette substitution a-t-elle des incidences sur le contenu matériel potentiel du SDRIF ?

Si la région Ile-de-France n'a pas besoin d'adopter un SRADT, cela ne doit pas pour autant la placer dans une situation désavantageuse par rapport aux autres régions qui ont la possibilité d'élaborer un tel schéma. Il ne faudrait pas que la substitution opérée par le législateur ait pour effet de priver la Région de se prononcer sur un certain nombre de sujets.

Toutefois, il faut relativiser fortement les enjeux du débat. En effet, les SRADT ont une portée juridique très réduite. Ils ne sont opposables à aucun document d'urbanisme. Tout au plus peut-on considérer qu'il existe un rapport juridique entre les SRADT et les contrats de plan Etat-région puisque l'avant dernier alinéa de l'article 34 de la loi du 7 janvier 1983 dispose : « *Le contrat de plan entre l'Etat et la région, prévu à l'article 11 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, contribue à la mise en œuvre de (ses) orientations* ».

Il est difficile, s'agissant du SDRIF de se prononcer sur cette articulation puisque le CPER pour la région Ile-de-France a été signé bien avant l'adoption définitive du projet de SDRIF.

Toutefois le CPER 2007-2013 signé le 23 mars 2007 anticipe en partie sur la mise en œuvre du SDRIF. Le contrat rappelle que « *la nouvelle génération de contrats de projets est concomitante de la révision du Schéma directeur de la Région Ile de France* » et que le contrat de projets « *constitue l'un des instruments de sa mise en œuvre* ». En conséquence le contrat prévoit un certain nombre d'actions sur les « territoires d'intérêt régional et national ». Par ailleurs, les cocontractants se proposent de lancer un appel à projet en faveur de « nouveaux quartiers

¹ G. Marcou, *Le Sdrif et la planification spatiale en Ile-de-France*, DAUH 2004, p. 185.

² Sur ce point, on peut citer le rapport du sénateur Larcher : « pour éviter la coexistence de deux documents dont les objets seraient voisins, il est prévu que le SDRIF tiende lieu de charte régionale pour la région d'Ile-de-France », Rapport n° 35, 19 oct. 1994 p. 44.

urbains » initiative qui est mentionnée dans le projet de SDRIF. Dans le domaine économique, le CPER prévoit un soutien actif aux pôles de compétitivité et à la création d'entreprises innovantes.

Par ailleurs peut-on receler de réelles divergences de contenu entre les SRADT et le SDRIF ? Autrement dit, est-ce qu'au titre de la substitution, le SDRIF est autorisé à s'aventurer sur des terrains non évoqués par l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme mais mentionnés par l'article 34 de la loi du 7 janvier 1983 ?

Tout d'abord sur le contenu respectif des documents, il faut signaler qu'on ne peut déceler de différences notoires. Les objectifs assignés aux deux documents sont sensiblement les mêmes : assurer le développement durable de la région. Les champs respectifs sont également très proches : localisation des équipements, préservation de l'environnement. On peut indiquer que si l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme évoque la « *localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements* », la loi de 1983 évoque en plus la localisation « *des services d'intérêt général* ». On peut d'ailleurs noter que le projet de SDRIF sur ce point va au-delà de la question des équipements puisqu'il évoque très largement la question des services et de leur localisation.

Les SRADT ont peut-être un aspect économique plus marqué que le SDRIF puisqu'ils doivent préciser la localisation des « *projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois* » ; mais dans la mesure où l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme assigne au SDRIF la mission de « *corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région* », on voit mal comment il ne pourrait pas comporter des aspects économiques.

La question du transport semble recevoir également un traitement différent. Le SRADT doit, d'après les termes de la loi de 1983, intégrer le schéma régional de transport au sens de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Cela étant, ce schéma régional est également dépourvu d'effets juridiques. Pour la région Ile-de-France, les choses sont différentes ; il revient au SDRIF de « *coordonner l'offre de déplacement* » et l'article L. 4413-3 du CGCT précise que la région d'Ile-de-France arrête, en association avec l'Etat et le syndicat des transports d'Ile-de-France, le schéma régional des infrastructures et des transports.

Enfin, on peut noter que, contrairement au SDRIF, les régions peuvent à travers le SRADT, « *recommander la mise en place d'instruments d'aménagement et de planification, d'urbanisme ou de protection de l'environnement, tels qu'un schéma directeur, un parc naturel régional, une directive territoriale d'aménagement ou un schéma de mise en valeur de la mer* ». Les différences relatives au contenu des documents ne sont donc pas essentielles. La substitution n'autorise donc a priori pas le SDRIF à s'écarter trop fortement des sentiers balisés de l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme. On peut, éventuellement, au titre de l'argument de substitution, plaider pour le fait que le SDRIF puisse lui aussi « *recommander* » la mise en place d'instruments d'aménagement ou de planification, sachant que ces recommandations seront, tout comme celles des SRADT, dépourvues de toute portée contraignante.

3- Le SDRIF et l'agrément des activités

L'article L. 510-1 du code de l'urbanisme précise qu'en région île de France les constructions des différentes activités autres que l'habitation sont soumises à la procédure d'agrément « *dans le respect* » du schéma directeur de la région. Dans le même sens, l'article R. 510-7 du code rappelle que le préfet de région ou les préfets de départements doivent veiller à ce que les agréments délivrés « *soient compatibles avec les orientations* » fixées par le SDRIF.

Cette articulation entre le SDRIF et l'agrément doit être précisée. Le SDRIF peut-il définir des conditions précises quant à l'utilisation de cet instrument ? Peut-on, compte tenu du large champ couvert par le régime de l'agrément, considérer que le SDRIF est autorisé à imposer des conditions particulières relatives au déploiement de ces activités en Île de France ?

Il semble qu'au contentieux, la question de l'opposabilité du SDRIF aux décisions d'agrément n'ait pas encore fait l'objet d'illustrations.

On peut néanmoins sur ce point faire état de la doctrine exposée par l'administration dans la circulaire, très détaillée, du 14 juin 1996 relative à la réforme de la procédure d'agrément des locaux d'activités économiques en Ile-de-France (BO équipement n° 96/19). Cette circulaire contient un certain nombre de précisions sur ce thème : il est affirmé que « *si les décisions d'agrément doivent respecter les orientations du SDRIF, seules peuvent être invoquées à l'appui d'une décision d'agrément celles de ses orientations ou dispositions qui contribuent à la mise en œuvre, dans la région Ile de France, de la politique d'aménagement et de développement du territoire, de la politique de la ville et de l'équilibre entre les constructions destinées à l'habitation et celles destinées aux activités économiques. Le SDRIF fournit donc des éléments essentiels pour l'instruction des dossiers mais il ne prétend pas traduire l'intégralité de la politique de l'Etat dans ces trois domaines. Il ne doit pas en être fait une application mécanique. La motivation des accords sous condition, des refus et des décisions d'ajournement devra en conséquence, lorsqu'elle s'appuiera sur le SDRIF, exprimer des considérations de fait et de droit en rapport avec la poursuite, par ces documents, des objectifs fixés par le législateur* ».

Si l'on en croit cette interprétation, les objectifs fixés dans le SDRIF ne seraient pas systématiquement opposables aux agréments. L'administration doit, en priorité, prendre en compte les objectifs plus généraux de la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire ou de la politique de la ville. Cette interprétation nous paraît quelque peu réductrice.

Certes, l'agrément doit être considéré comme un instrument de la politique nationale d'aménagement du territoire dans la mesure où il a été créé dans le but de rééquilibrer la répartition des activités économique entre l'Ile de France et le reste du territoire national. Mais l'on doit considérer également que le but du législateur a été en 1995 de faire de l'agrément un instrument d'orientation des activités vers certains secteurs de l'agglomération parisienne en vue du rééquilibrage du territoire régional.

Qui plus est, l'administration n'a pas toujours cette même appréciation vis-à-vis du respect du SDRIF. Ainsi, la circulaire du 25 avril 2002 relative à l'implantation territoriale des emplois publics rappelle que la délivrance de l'agrément pour l'implantation de services relevant de l'Etat ou de son contrôle est de la compétence du CITEP (comité pour l'implantation

territoriale des emplois publics). Estimant que « *les décisions d'agrément sont prises, en particulier, dans le respect du schéma directeur de la région d'Ile-de-France* », la circulaire précise que « *les opérations situées au nord et à l'est de Paris seront encouragées et les installations dans les villes nouvelles ou les zones prioritaires définies dans le contrat de plan Etat-région (Seine amont, Seine aval...) seront favorisées* ».

Il nous semble donc que l'on peut légitimement plaider pour une opposabilité directe du SDRIF aux décisions d'agrément ce qui justifie amplement que le schéma contienne des orientations relativement précises sur ce plan.

Or, de ce point de vue, on ne peut que constater les faiblesses du projet de SDRIF.

S'agissant de l'équilibre habitat/emploi, « *les orientations fondamentales pour l'aménagement de l'Ile-de-France* » évoquent l'impact de la répartition de la construction de logements sur l'équilibre habitat-emploi. S'appuyant sur le taux d'emploi, rapport entre le nombre d'emplois offerts et le nombre d'actifs résidants, le document n'affiche pas de consigne particulière sur ce point.

L'utilisation de l'agrément est d'ailleurs traitée dans le 4^e chapitre relatif aux politiques partenariales de mise en œuvre. Estimant que cette procédure est un des outils pour répondre aux enjeux de la mixité urbaine (bureaux – logements), le document rappelle qu'il relève de la compétence de l'Etat. Il faut souligner, à nouveau, que le projet de SDRIF ne contient aucun élément chiffré relatif à l'équilibre habitat-activités. Sur ce point, le projet de SDRIF se distingue radicalement du SDRIF de 1994. Dans un objectif d'amélioration des équilibres entre l'emploi et la population à l'échelle régionale, le SDRIF de 1994 a fixé pour chaque département des objectifs de construction de surfaces de logements et d'immobilier d'entreprise pour 2015 à compter de l'année 1990. Le schéma mentionnait expressément le fait que ces objectifs étaient opposables. Dans les Yvelines par exemple, les objectifs étaient de 15 250 000 m² de logements et 6 500 000 m² de locaux d'entreprises dont 3 000 000 de m² de bureaux. Le SDRIF précisait que le ratio indicatif logements/bureaux dans les Yvelines était de 5,1 (soit 5,1 m² de SHON de logement pour 1m² de SHON de bureau) et celui logements/immobilier d'entreprise de 2,3 à l'horizon 2015.

B- Le SDRIF, document d'urbanisme

En tant que document d'urbanisme, le contenu du SDRIF résulte principalement de l'alinéa 5 de l'article L 141-1.

Avant d'examiner les différentes parties du projet de SDRIF, il faut répondre à un certain nombre de questions préalables concernant les principes qui commandent ce contenu.

1- Le cadre juridique

L'analyse de l'article L. 141-1 complétée par la jurisprudence à laquelle a déjà donné lieu la version précédente du SDRIF conduit à se poser quelques questions préalables sur le contenu possible du SDRIF.

a) Existe-t-il un contenu obligatoire ?

La première question qui se pose est de savoir s'il existe un contenu obligatoire du SDRIF, un minimum qui, s'il était absent du document, conduirait à son illégalité ?

A cette première question les textes n'apportent pas une réponse aussi claire que ne le fait l'article L. 111-1-1 s'agissant du contenu des DTA. Ce texte indique clairement qu'il existe un contenu minimum pour les DTA. Celles-ci "*fixent les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages*". L'utilisation du présent de l'indicatif souligne qu'il s'agit ici d'un contenu obligatoire incompressible des DTA.

L'article L. 141-1 est moins clair : il dispose que le SDRIF « détermine notamment la destination générale de différentes parties du territoire... ». L'utilisation de l'adverbe « notamment » signifie clairement que la liste des chapitres prévus comme devant figurer dans le SDRIF n'est pas limitative (v. B ci-dessous) mais peut également vouloir dire que le SDRIF n'est pas obligé de comporter tous les éléments énumérés dans cet article.

A vrai dire, il est difficile de se ranger vers ce que pourrait donner cette interprétation littérale du texte. Un SDRIF qui ne déterminerait pas la destination générale des territoires qu'il englobe, la localisation des grandes infrastructures, etc. serait sans effet utile alors que la loi entend bien lui en donner. En outre, il ne permettrait pas d'atteindre les objectifs que lui donne le § 2 de l'article L. 141-1.

Il existe donc bien un contenu minimum du SDRIF à savoir :

- La détermination de la destination générale des différentes parties du territoire
- La localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements
- La localisation préférentielle des extensions urbaines
- La localisation préférentielle des activités économiques (industrielles, agricoles, forestières et touristiques).

A la différence des DTA, la définition des espaces à protéger pour des raisons environnementales ne fait pas partie du contenu obligatoire du SDRIF. L'explication en est sans doute que la DTA est un document exposant la politique de l'Etat et qu'il reste en droit le comptable de la protection de l'environnement (espaces naturels, risques, etc.) alors que le SDRIF est un document dont la compétence est partagée entre l'Etat et la région (v. infra). Mais, en sens inverse, on notera que l'un des objectifs du SDRIF étant (art. L. 141-1 al. 2) « la préservation des espaces naturels », il doit obligatoirement se prononcer sur la question.

b) A l'opposé, quelles sont les limites du SDRIF, les domaines qui ne sont pas de la compétence des auteurs du SDRIF ?

C'est surtout cette question qui a été posée lors de l'élaboration du SDRIF et qui semble faire l'objet d'un litige entre l'Etat et la région voire certaines collectivités territoriales.

Comme cela a été souligné ci-dessus, l'utilisation de l'adverbe « notamment » signifie clairement que la liste des chapitres prévus comme devant figurer dans le SDRIF n'est pas limitative et que celui-ci peut comporter toute disposition en relation avec ses objectifs. Et, de la même manière que Gérard Marcou (art. cit.), il faut penser que ces objectifs doivent être conçus de manière extensive. Ce ne sont pas seulement ceux qui sont énumérés à l'alinéa 2 de l'article L. 141-1 (voir supra). Ce sont également tous ceux qui sont visés à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme qui expose les objectifs qui sont ceux de l'ensemble des documents d'urbanisme à savoir le développement équilibré du territoire, la cohésion sociale et territoriale et, d'une manière plus générale encore, de développement durable.

Le contenu possible du SDRIF a fait l'objet de certaines définitions positives dont il convient de s'inspirer.

C'est ainsi que le Rapport du Conseil d'Etat de 1992, *"L'urbanisme : pour un droit plus efficace"* (Documentation française, 1992) évoquant les futures DTA considère qu'il convient de s'inspirer du SDRIF qui *"définit de grandes options d'urbanisation à imaginer des zones forestières ou agricoles à protéger, des couloirs à réserver aux voies de communication ferroviaires et autoroutières, des grands aménagements publics à prévoir en organisant autour une vie urbaine équilibrée entre activités professionnelles, habitations et environnement protégé"*.

Surtout, le Conseil d'Etat a été conduit à émettre un avis sur le contenu du Schéma directeur de la région Ile-de-France et sur ses effets sur les documents d'urbanisme locaux (avis de la Section des travaux publics n° 349-424 du 5 mars 1991, EDCE 1991, 391) qui, bien qu'antérieur à la réforme de 1999, reste valable pour l'essentiel. Le Conseil d'Etat, après s'être référé aux articles L. 110 et L. 121-10 (principe d'équilibre auxquels se sont substitués les principes de l'article L. 121-1) du Code de l'urbanisme, apporte plusieurs précisions :

Il énumère les dispositions du SDRIF qui peuvent recevoir une portée normative. Ce sont les *« options fondamentales »* et *« les objectifs essentiels de l'aménagement et du développement par lesquels s'exprime la cohérence globale des orientations du schéma directeur de la région Ile-de-France telle qu'elle est explicitée par le rapprochement de ses documents graphiques et du rapport qui l'accompagne"*.

On notera que si seules ces dispositions peuvent recevoir une portée normative selon le Conseil d'Etat, cela n'exclut pas d'autres dispositions qui n'auraient pas cette portée.

Ces *"options et objectifs"* du SDRIF *"peuvent :*

a) *comporter l'énoncé de prévisions quantitatives relatives à la destination générale des différentes parties du territoire de l'Ile-de-France, notamment lorsqu'il s'agit de définir les équilibres mentionnés à l'article L 121-10 ;*

b) *être assortis de l'indication d'un échelonnement dans le temps de leur réalisation ;*

c) comporter des dispositions propres à des espaces géographiques limités à condition que ces prévisions ponctuelles soient indispensables à la cohérence de l'ensemble."

Dernière précision - et ceci apparaît essentiel - pour tenir compte de la décentralisation de l'urbanisme et du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, une limite est posée à la précision des prescriptions et objectifs que peut contenir le SDRIF. La section des travaux publics considère en effet *"que ces options et objectifs ne sauraient cependant ni entrer dans un degré de détail qui conduirait à méconnaître tout à la fois la place respective du schéma directeur de la région Ile-de-France et des documents d'urbanisme, l'autonomie communale et les principes énoncés à l'article L. 110, ni s'étendre à des questions étrangères à l'occupation du sol"*.

S'agissant de la première réserve, la difficulté vient de ce que le SDRIF doit, d'une part, exprimer des objectifs et déterminer la destination générale des différentes parties du territoire d'une manière à ne pas empiéter sur les domaines de compétences des autres collectivités publiques mais, d'autre part, contenir des orientations suffisamment claires et précises pour être efficaces ;

S'agissant de la seconde réserve, il faut nuancer la portée à donner à l'avis du Conseil d'Etat et tenir compte de ce que le SDRIF en tant que « document d'aménagement du territoire » peut fort bien prévoir des mesures qui ne se rapportent pas seulement à l'utilisation des sols. Celles-ci, toutefois, n'auront pas la portée juridique des dispositions prévues par l'article L. 141-1 : elles ne seront pas opposables aux documents d'urbanisme.

On ajoutera, enfin, que le SDRIF, comme tout document d'urbanisme, ne peut instituer des procédures nouvelles ou subordonner la mise en œuvre de procédures existantes à des conditions nouvelles. En ce sens, certaines des dispositions du projet de SDRIF figurant notamment dans son chapitre 4 n'ont évidemment pas lieu d'y figurer (voir par exemple p. 165). Ce point a été souligné par l'Etat bien qu'en des termes excessifs dans la mesure où la formulation utilisée par le projet est souvent d'une grande ambiguïté, ne distinguant pas toujours clairement ce qui est du ressort de la proposition, du vœu ou de ce qui se voudrait une prescription. Parfois, le texte présente même comme un vœu ce qui existe déjà (par exemple l'association de la région à l'élaboration des documents d'urbanisme locaux).

c) Le contenu du SDRIF varie en fonction des compétences des collectivités publiques à même de le mettre en œuvre.

Il y a là un problème qui ne semble pas avoir été bien pesé lors de la réforme du régime du SDRIF. Antérieurement aux réformes de 1999 et surtout de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, la maîtrise d'ouvrage du SDRIF appartenait clairement à l'Etat même si la région y était associée.

Telle est la situation qui demeure s'agissant des DTA qui sont clairement de la compétence de l'Etat mais dont le contenu porte principalement sur les objectifs et les politiques de l'Etat.

La plupart des grands équipements structurants étaient également de la compétence de l'Etat ainsi que les politiques de protection de l'environnement. Les compétences sont désormais

beaucoup moins claires. C'est bien à la région qu'il appartient d'élaborer le SDRIF mais l'Etat y est associé et c'est lui qui l'approuve.

En l'absence de DTA pour l'Ile-de-France, le SDRIF a donc vocation à définir :

- les équipements et les politiques de l'Etat
- les équipements et les politiques de la compétence de la région
- les équipements et politiques qui sont de la compétence des départements, des communes et de leurs établissements dans leurs principes ou en ce qu'ils ont un impact régional, la règle étant que le SDRIF doit laisser une certaine liberté d'appréciation aux collectivités locales dans le cadre de la relation de compatibilité (voir supra).

*S'agissant des projets de l'Etat, il est évident que les projets d'infrastructures et d'équipements de l'Etat doivent figurer dans le contenu du SDRIF au même titre que ceux de la région. Il en va de même des principales protections instituées par l'Etat en vue de sauvegarder le patrimoine tant naturel que culturel ou les ressources naturelles, de prévenir les risques naturels et technologiques, etc. En ce sens, les réserves de l'Etat ne sont guère convaincantes lorsque le projet de la région et celui de l'Etat convergent : dire que la région empiète sur les compétences de l'Etat n'a pas de signification dès lors qu'il s'agit d'un projet commun. Seule l'écriture du SDRIF peut alors être contestée s'il apparaît qu'il reprend des prescriptions déjà exprimées dans d'autres documents tels que le SDAGE ou des PPR. Il peut les rappeler mais non les reformuler.

Il est non moins évident que ceux-ci ne peuvent être inscrits dans le SDRIF qu'avec le consentement de l'Etat. En l'absence de ce consentement, il appartient à l'Etat de les imposer soit en adoptant une DTA, soit plus simplement, en en faisant des projets d'intérêt général, des opérations d'intérêt national (comme cela est le cas pour La Défense) soit en instituant des servitudes d'utilité publique (plans de prévention des risques, plans d'exposition au bruit, réserves naturelles, etc.).

*S'agissant des projets des collectivités territoriales, le problème se pose principalement pour les projets que celles-ci souhaiteraient conduire et qui n'auraient pas l'accord du conseil régional mais seraient soutenus par l'Etat. Si on examine le projet, c'est le cas de nombreuses infrastructures routières. Le problème vient notamment de ce que de nombreuses infrastructures routières ont été transférées à l'Etat par la loi de décentralisation de 2004. Si l'Etat souhaite leur réalisation et si les collectivités territoriales maîtres d'ouvrage souhaitent les réaliser, la question est de savoir si l'Etat peut en imposer l'inscription dans le SDRIF contre l'accord de la région. La réponse ne fait aucun doute si on passe par la procédure des projets d'intérêt général. Par contre, il y a doute dans l'hypothèse inverse. L'Etat peut-il inscrire dans le SDRIF qu'il approuve des équipements qui ne l'auraient pas été par la région et dont il n'aurait pas la maîtrise d'ouvrage ? On peut l'admettre si on considère qu'il partage l'initiative du SDRIF avec la région et donc qu'il doit, lors de l'approbation par décret, conserver le pouvoir de modifier le projet voté par la région quitte à ce que celle-ci le conteste devant le juge.

2- Les différentes composantes du SDRIF

Au regard du cadre juridique défini ci-dessus, le projet de SDRIF présente une facture très spécifique.

Après une introduction présentant le contexte de la révision, il comprend

1°) un **préambule** exposant principalement la méthode de travail suivie et un « guide de lecture », mode d'emploi d'une lecture juridique du SDRIF.

2°) un chapitre 1^{er} intitulé « **les défis pour une Ile-de-France durable** » exposant les principaux problèmes stratégiques que doit affronter la région, l'égalité sociale et territoriale entre les diverses parties de la région, la réponse aux crises prévisibles dans le domaine de l'écologie (climat) et de l'énergie et les enjeux internationaux de la région capitale.

3°) un chapitre 2 intitulé « **les objectifs pour un développement durable de l'Ile-de-France** » qui expose les objectifs poursuivis par le schéma. Certains sont clairement exprimés et caractérisent clairement un projet d'aménagement, l'objectif de la construction de 60 000 logements par an, le développement d'une nouvelle politique de transports. D'autres sont plus généraux et constituent le discours convenu de ce genre de documents, « préserver, restaurer, valoriser les ressources naturelles et permettre l'accès à un environnement de qualité », « accueillir l'emploi et stimuler l'activité économique, garantir le rayonnement international ».

4°) un chapitre 3 intitulé « **les orientations fondamentales pour l'aménagement de l'Ile-de-France** » qui vise principalement à traduire les objectifs stratégiques du schéma en orientations spatiales. A cet effet, il comporte un « projet spatial régional » centré sur l'idée d'une agglomération plus compacte (objectif qui est au cœur de la loi SRU), des hypothèses quantitatives en matière de contribution des territoires à l'effort de production de logement et une distinction entre les espaces urbanisés à optimiser, les secteurs de densification préférentielle, les secteurs d'urbanisation préférentielle et les secteurs d'urbanisation conditionnelle. Ce chapitre est à la base de la carte de destination générale des sols.

5°) un chapitre 4 expose les « **politiques partenariales de mise en œuvre** » dont le contenu diffère assez clairement du reste du schéma puisque partant, du constat de ce que la mise en œuvre du schéma dépend largement des actions menées par l'Etat et ses établissements d'une part, des départements et des communes d'autre part, le projet de schéma émet des vœux, des propositions de réforme législative, voire avance des réformes dont la formulation ne permet pas toujours de savoir si les auteurs du schéma considèrent qu'elles sont mises en place par le schéma lui-même ou s'il s'agit de simples préconisations.

6°) un chapitre 5 exposant le dispositif de pilotage prévu pour assurer le « suivi » du SDRIF et son évaluation décennale.

Tel quel, ce document ne reprend pas dans son plan les distinctions dessinées par l'article L. 141-1 mais arrête un plan plus politique et stratégique. Si les cartes qui le traduisent témoignent d'une lisibilité certaine, la lecture juridique du rapport est beaucoup plus complexe dans la mesure où il revient plusieurs fois sur les mêmes questions, par exemple au titre des objectifs puis des orientations et, surtout, en dépit du guide de lecture présenté au début du document, distingue très mal ce qui est prescription de ce qui est vœu, recommandation.

L'objet de cette étude étant principalement d'analyser le texte sur le terrain du droit, son contenu sera analysé non pas en suivant le plan du projet de SDRIF mais en fonction de ce qui doit être son contenu juridique.

a) Les options fondamentales

Ainsi que cela a été déjà précisé, le Conseil d'Etat, dans son avis de 1991, a considéré que la portée normative du schéma directeur de la région d'Ile-de-France doit être regardée comme s'appliquant « *aux options fondamentales et aux objectifs essentiels de l'aménagement et du développement par lesquels s'exprime la cohérence globale des orientations du schéma directeur de la région d'Ile-de-France telle qu'elle est explicitée par le rapprochement de ses documents graphiques et du rapport qui l'accompagne.* »

- **Quelles sont ces options fondamentales du SDRIF actuel que la jurisprudence a accepté de sanctionner ? On peut en donner quelques exemples.**

C'est par exemple, le développement équilibré de certaines parties du territoire francilien. C'est sans doute ici que le juge va le plus loin dans la recherche des effets juridiques des schémas régionaux. Il a ainsi, dans une affaire célèbre, annulé le PAZ d'une des ZAC de Levallois-Perret pour méconnaissance des orientations du SDRIF concernant le secteur donné. Le rapport de présentation du SDRIF avait retenu l'orientation : « *d'éviter tout bouleversement socio-économique à l'occasion du renouvellement du parc bâti, de n'admettre que des densifications locales modérées et de saisir les opportunités foncières pour permettre la création d'espaces verts et d'équipements publics* ». Le PAZ est jugé incompatible, d'une part, au motif qu'il prévoit une « *élévation importante et générale du COS et la suppression systématique des activités industrielles et artisanales qui constituaient l'une des caractéristiques du quartier* » et, d'autre part, du fait que les équipements publics et espaces verts prévus étaient insuffisants non seulement pour répondre aux besoins actuels de la population mais aussi à ceux qui étaient induits par l'opération (CE 5 oct. 1990, Commune de Levallois-Perret, req. n° 100 062, AJDA 1991, 69, note J.B. Auby ; V. aussi CAA Paris 30 septembre 1995, Commune de Levallois-Perret, Ministre de l'Equipement, req. n° 92PA01256).

Dans le domaine qui est prioritaire pour le nouveau projet, le SDRIF peut arrêter des orientations concernant la réalisation de logements sociaux et le juge assure la sanction des principes ainsi posés. Il admet ainsi la compatibilité du PAZ de la ZAC Tolbiac avec le SDRIF en se fondant sur le fait que le plan prévoit la réalisation de 520 000 m² de logements « *dont 33% correspondant à des PLA et 33 % à des catégories intermédiaires* » (CE 3 déc. 1993, Ville de Paris, Dr. adm. 1994, n° 63).

- **Au regard, de cette jurisprudence, les objectifs généraux et les grandes orientations du projet de SDRIF semblent à la fois moins précis mais plus ambitieux.**

Si l'on s'en tient au « guide de lecture » du SDRIF, les chapitres 2 et 3 du document comportent des « *orientations qui s'imposent aux documents d'urbanisme* » ; ces orientations

bénéficient d'une traduction spatiale à travers la carte de destination générale des différentes parties de territoire.

On peut retenir 5 objectifs principaux :

- construire 60 000 logements par an pendant 25 ans et viser un taux de 30% de logement social à terme ;
- doter la métropole d'équipements et de services de qualité ;
- préserver, restaurer, valoriser les ressources naturelles et permettre l'accès à un environnement de qualité ;
- accueillir l'emploi et stimuler l'activité économique, garantir le rayonnement international ;
- promouvoir une nouvelle politique de transports au service du projet régional.

A ces objectifs correspond le projet spatial régional. Les principes de localisation de l'urbanisation nouvelle sont désormais fondés sur l'objectif de la ville dense et compacte. Le principe d'intensification urbaine qui s'appuie notamment sur la densification, la compacité et l'accessibilité guide l'ensemble de la démarche du SDRIF.

Comment vont s'appliquer ces objectifs ? Le SDRIF faisant du logement son élément principal, cet exemple peut être retenu.

Deux éléments doivent être développés : d'une part sur l'objectif quantitatif retenu, d'autre part sur le pourcentage de logements sociaux.

- **Un objectif quantitatif : 60 000 logements par an**

Pour faire face aux besoins des Franciliens, le SDRIF prévoit de construire 1,5 million de logements à l'horizon 2030, soit en moyenne 60 000 logements à construire chaque année entre 2005 et 2030.

Estimant que « *les départements doivent porter chacun une part de l'effort régional de relance de la construction* », des objectifs de construction de logements ont été déclinés à l'échelle départementale. On peut, en premier lieu, s'interroger sur la pertinence du niveau départemental comme échelon de mise en œuvre de l'objectif quantitatif. On peut, ensuite, noter la répartition quasi égalitaire opérée entre les 8 départements. Paris bénéficie d'un traitement particulier, ne participant que pour 7,5% à l'objectif, le SDRIF fixant d'ailleurs des objectifs annuels inférieurs à la construction moyenne annuelle observée entre 1990 et 2005, les autres départements participant à l'effort dans une fourchette entre 12 et 14%.

Mais les choses se compliquent car le projet spatial régional retient quant à lui une autre échelle de répartition des objectifs quantitatifs ; le texte précise en effet qu'au-delà « *de la seule répartition par départements, la répartition de la construction de logements entre les différents types de territoires et, au sein de chaque territoire, entre les espaces déjà urbanisés et les espaces d'urbanisation nouvelle, devrait permettre un meilleur équilibre habitat-emploi* ».

Le SDRIF répartit ainsi des objectifs de construction annuelle entre les différents types de territoires : cœur d'agglomération, autres communes de l'agglomération centrale, agglomérations secondaires et communes rurales.

Enfin, il faut signaler le fait que des objectifs quantitatifs de construction de logements sont également définis à travers la géographie stratégique et prioritaire par grands faisceaux. Le SDRIF définit pour les 5 faisceaux, dont chacun part de Paris et s'élargit du cœur d'agglomération aux territoires interrégionaux, des orientations.

Certains des territoires inclus dans ces faisceaux font l'objet de précisions : ainsi le territoire de Seine Aval devra produire 2 500 logements par an, celui de Seine Amont devra dépasser les 3 000 logements/an ou encore celui de Massy-Palaiseau-Saclay-Versailles-Saint Quentin pour lequel est fixé un rythme de construction de 5 000 logements par an.

Une fois encore, et dans la mesure où ces territoires ne sont pas couverts par un document d'urbanisme unique, l'opposabilité des objectifs quantitatifs paraît difficilement concevable.

Si l'on ne peut que conclure au caractère indicatif de l'objectif quantitatif de production de logements fixé par le SDRIF, il faut noter cependant la mobilisation particulière des documents d'urbanisme à travers l'objectif de densification.

En effet, les orientations d'aménagement pour la mise en œuvre du SDRIF bénéficient d'une traduction spatiale ; certains espaces sont cartographiés spécifiquement sur la carte générale de destination des différentes parties du territoire sous forme de « pastilles » : les secteurs de densification préférentielle, d'urbanisation préférentielle et d'urbanisation conditionnelle. Si tous ces secteurs sont concernés par l'objectif d'augmentation de l'offre de logements en vue d'atteindre les chiffres fixés par le SDRIF, certains secteurs bénéficient d'orientations très précises. Ainsi, le SDRIF énonce que « *les prévisions et décisions d'urbanisme concernant les secteurs d'urbanisation préférentielle doivent permettre des densités en matière de logements ne devant pas être inférieures à 35 logements par hectare en moyenne à l'échelle du quartier (équipements et voirie inclus), sauf en cas de servitude ou d'éléments patrimoniaux ou paysagers à protéger* ».

La fixation d'un objectif quantitatif de production de logements, décliné à différentes échelles territoriales, même si elle constitue une option fondamentale du SDRIF, ne paraît pas pouvoir bénéficier d'une opposabilité juridique aux documents d'urbanisme. Tout au plus peut-on estimer que cela impose à l'ensemble des collectivités une mobilisation en faveur du logement et donc une obligation de moyens davantage qu'une obligation de résultat.

- **Un objectif de production de logements sociaux**

Si le texte introductif mentionne comme objectif de viser, au terme du SDRIF, « *un taux de 30 % de logement social* », la concrétisation de cet objectif à travers les dispositions du texte n'apparaît pas clairement. Le chapitre 2 contient bien un paragraphe intitulé « *mobiliser tous les territoires en particulier en faveur du parc social* » : il y est indiqué que « *le ratio de 20% de*

logements sociaux posé par l'article 55 de la loi SRU est considéré comme un niveau minimal ». Le texte fait état d'une carte qui identifie les territoires en déficit de logements sociaux au regard des enjeux portés par le SDRIF. Le guide de lecture précise néanmoins que cette carte n'a qu'une valeur illustrative et les objectifs affichés par cette carte ne peuvent en conséquence avoir une portée contraignante.

Peut-on néanmoins identifier des relais de cet objectif dans les « *orientations fondamentales pour l'aménagement de l'Ile-de-France* » ? Ce n'est que dans la déclinaison de la géographie stratégique et prioritaire par grands faisceaux que l'on retrouve, pour certains territoires, des indications sur ce point. Ainsi pour le territoire de La Défense–Seine Arche, il est précisé qu'un rééquilibrage en terme de logement devra être recherché et comprenant une production nouvelle de logements sociaux élevée ; le développement de la Seine Aval devra s'accompagner d'un renforcement significatif de la production de logement diversifié ; de même le territoire Centre Essonne Seine Orge devra fournir un effort important en terme de logement social.

On peut remarquer que l'on ne retrouve en aucune façon dans les orientations prévues pour ces territoires un quelconque pourcentage obligatoire de réalisation de logements sociaux. Le même constat peut être fait à propos des « *orientations d'aménagement pour la mise en œuvre du SDRIF* ». S'il est indiqué que les espaces urbanisés et les secteurs d'urbanisation doivent contribuer à la diversification de l'offre de logement, aucune indication concrète n'est mentionnée.

On ne peut donc qu'être surpris de l'absence de relais précis de l'objectif de production à terme d'un parc de logements sociaux constituant 30% du parc de logements.

b) La destination générale des différentes parties du territoire et les localisations préférentielles des extensions urbaines et des activités économiques.

Bien que l'article L. 141-1 distingue la destination générale des différentes parties du territoire et les localisations préférentielles des extensions urbaines et des activités économiques, il y a lieu d'étudier les deux de manière concomitante dans la mesure où les localisations préférentielles apparaissent comme des agrandissements de la carte générale de destination des territoires

- **La carte de destination générale des territoires**

La carte contenue dans le projet est parfaitement lisible.

Elle distingue nettement les espaces à vocation urbaine et les espaces à vocation naturelle reprenant en cela la *summa divisio* des PLU. La définition des espaces urbanisés est d'ailleurs approximativement celle que donne le code de l'urbanisme pour les zones U des PLU : ce sont les terrains bâtis des communes, les espaces naturels équipés ou en cours d'équipement déjà destinés à être ouverts à l'urbanisation (rapport p. 149).

Au sein des espaces naturels on retrouve également des distinctions familières entre espaces agricoles, espaces boisés ou naturels, espaces verts à créer avec seulement quelques innovations, espaces en eau, espaces verts à créer.

Pour autant, la carte n'apparaît pas comme un super PLU. D'une part, son échelle réduite ménage la part d'imprécision nécessaire au respect de l'autonomie des différents niveaux de collectivités territoriales (v. supra). D'autre part, la carte recourt fréquemment à des symboles du type de ceux qui figurent dans le SDRIF actuel : elle comporte la représentation graphique de principes d'aménagement, « pôles de centralité à conforter hors agglomération parisienne », « continuité écologique », « continuité agricole », etc.

Ces dispositions s'inscrivent bien dans le langage habituel des schémas du niveau du SDRIF. Il y a là une cartographie et des principes que le juge administratif a accepté de sanctionner même si on peut regretter que le texte du rapport ne soit pas plus explicite pour distinguer ce qui est prescriptif de ce qui ne l'est pas.

- **La localisation préférentielle des extensions urbaines**

S'agissant des espaces urbains, le projet de SDRIF opère une distinction entre :

- les espaces urbanisés à optimiser
- les secteurs de densification préférentielle
- les secteurs d'urbanisation préférentielle
- les secteurs d'urbanisation conditionnelle.

Plusieurs remarques sont ici à faire.

Le chapitre mentionnant les « orientations d'aménagement pour la mise en œuvre du SDRIF » indique que ce dernier détermine « la localisation préférentielle des développements urbains, qu'ils s'opèrent par densification ou extension ».

Les secteurs de densification

Le parti retenu par le projet de SDRIF est de recentrer l'agglomération et donc de densifier certains secteurs. La croissance de la région parisienne est donc perçue comme devant se répartir entre une option privilégiée, l'utilisation plus rationnelle des sols déjà urbanisés (principe de « l'utilisation économe de l'espace » de l'article L. 121-1) et l'extension urbaine stricto sensu conduisant à consommer des espaces actuellement non urbanisés.

Ces orientations du SDRIF relatives au rythme et à l'importance de l'urbanisation sont susceptibles d'être sanctionnées par le juge. Ainsi, le fait que le SDRIF actuel ait retenu dans un secteur un objectif de "*croissance modérée de la population et de maintien d'un cadre de vie rural*" a conduit à l'annulation d'un PAZ autorisant l'accroissement de 70 % de la population d'un village en zone rurale (TA Versailles 30 nov. 1993, M. Dehez et autres, req. n° 928542). Par contre, la révision d'un POS augmentant le COS et les hauteurs dans une zone UB n'est pas contraire à l'orientation du SDRIF d'opérer un "*contrôle rigoureux de la densification du bâti*" et de veiller "*en particulier à freiner toute extension de l'habitat collectif dans les zones*

pavillonnaires'' dans la mesure où elle ne concerne que quelques parcelles situées en limite de zone (CAA Paris 22 sept. 1994, Soc. Marignan immobilier Investissement, Rec. 1271).

Les secteurs d'urbanisation conditionnelle ensuite ; leur ouverture à l'urbanisation est subordonnée, au-delà des principes généraux appliqués aux urbanisations préférentielles, au respect de conditions spécifiques.

Les secteurs d'urbanisation conditionnelle

Ces secteurs sont soumis à des conditions d'urbanisation de deux sortes : des conditions temporelles (desserte du site et phasage) et des conditions de projet (programme, environnement et qualité urbaine). Et parmi les conditions imposées à la réalisation du projet, le SDRIF peut mentionner des éléments se rattachant au développement économique. Par exemple pour le triangle de Gonesse (Val d'Oise), il est prévu un programme détaillé d'urbanisation : « *le pôle d'activité international devra associer sélectivité et diversité de son offre immobilière et de ses fonctions économiques* ». Par ailleurs, il est indiqué que son ouverture à l'urbanisation ne pourra intervenir qu'après le lancement des projets d'urbanisation et de densification de Tremblay et du Bourget (voir p. 152).

Certains espaces appelés à connaître une plus forte évolution urbaine sont cartographiés spécifiquement sur la carte de destination générale des différentes parties du territoire sous forme de « pastilles ». D'après le « *guide de lecture* » du SDRIF, un SCOT ou un PLU ne peut pas ouvrir un espace à urbaniser « dans une localisation qui serait trop différente de celle indiquée sur la carte ». Ces « pastilles » ne sont pas périmétrées et il appartient donc aux collectivités territoriales de définir précisément la délimitation des espaces à urbaniser. Le SDRIF rappelle que l'appréciation de la localisation de ces secteurs est fondée sur la notion de compatibilité.

Les pôles de centralité extérieurs à l'agglomération

En dehors de ces secteurs identifiés, le SDRIF fixe des orientations relatives au développement des bourgs, villages et hameaux, c'est-à-dire les espaces bâtis situés en dehors de l'agglomération. Il est précisé que « *les extensions doivent être limitées et rechercher la plus grande compacité possible autour de l'urbanisation existante* ». Le projet de SDRIF fixe des limites : « *à l'échéance de 15 ans, les extensions ne doivent pas excéder 10% de la surface bâtie communale à la date d'approbation du SDRIF et ne doivent pas excéder 15% de cette surface à l'échéance de 30 ans* ».

Enfin, les extensions urbaines sont très fortement conditionnées par les dispositions relatives à « *la maîtrise de l'évolution des fronts urbains* » qui constituent des limites d'urbanisation.

Pour les espaces urbanisés, à l'horizon du SDRIF, une extension très limitée de l'urbanisation est possible, en tout état de cause inférieure à 13 hectares et tenant compte des lignes de rupture géographique naturelles ou artificielles.

Pour les espaces à urbaniser (secteurs d'urbanisation, bourgs, villages et hameaux...), les limites à terme des extensions doivent être déterminées.

- **La localisation des activités**

L'article L. 141-1 prévoit également que le SDRIF « détermine » « la localisation préférentielle... des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques ».

Une première question se pose sur le champ possible d'intervention du SDRIF au regard de la liste des activités mentionnée par l'article L. 141-1 du code.

Les activités concernées

Cette liste paraît en effet devoir être présumée limitative. Au-delà d'une analyse littérale du texte, une telle interprétation est confortée par la comparaison des statuts des documents de planification régionale, PADD de Corse, SAR de régions d'outre mer et SDRIF ; s'ils retiennent, à partir d'un moule rédactionnel commun, une liste plus ou moins étoffée, on peut supposer que c'est bien parce que le législateur a entendu opérer une sélection ajustée à chaque cas et donc donner à la liste un caractère limitatif :

On notera, à titre de comparaison que, dans le cas du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, la liste est un peu plus étoffée : « *Il détermine les principes de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, des espaces naturels, des sites et des paysages à préserver, des extensions urbaines, des activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles, forestières, touristiques, culturelles et sportives* » (art. L. 4424-9 CGCT). Dans le cas du schéma d'aménagement des régions d'outre mer, il en va de même : « *Ce schéma détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire de la région, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transport, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières et touristiques ainsi que celles relatives aux nouvelles technologies de l'information et de la communication* » (art. L. 4433-7 CGCT).

On peut donc inférer de cette comparaison que la non prise en compte par le statut du SDRIF des activités commerciales, culturelles et sportives parmi les objets de localisation préférentielle n'est pas fortuite, mais répond à un choix délibéré du législateur.

Il semble cependant excessif de déduire de la non-mention par l'alinéa 5 de l'article L. 141-1 que ces différentes activités ne peuvent être abordées par le SDRIF. En effet, ce schéma est un instrument de planification globale auquel il appartient, comme l'a bien montré l'avis du Conseil d'Etat de 1991, de concrétiser le principe d'équilibre(s) envisagé par les dispositions générales du code de l'urbanisme relatives à l'urbanisme et à la planification spatiale. Une telle mission ne peut être raisonnablement exercée que si l'ensemble des affectations de l'espace local peut être pris en compte et si la place de chacune d'entre elles puisse être déterminée dans la synthèse opérée par le schéma. Aussi paraît-il difficilement imaginable que le législateur ait choisi d'exclure du champ des préoccupations du schéma différentes destinations de l'occupation

du sol dont on sait l'importance dans l'organisation d'un territoire – au risque de dénaturer la fonction planificatrice voulue par ailleurs – sans avoir expressément exprimé un tel parti pris. Au-delà de cette appréciation générale, on peut ajouter, dans le sens de l'inclusion des activités non mentionnées par l'article L. 141-1, plusieurs arguments qui, sans que chacun d'entre eux soient décisifs, constituent, rassemblés, un faisceau d'éléments favorables :

D'abord, le 5^{ème} alinéa de l'article L. 141-1 C. urb. ne « ferme pas le jeu » ; l'adverbe « notamment » est là pour attester que le législateur admet bien que le schéma puisse intervenir sur d'autres points que ceux expressément envisagés par lui.

Ensuite, le schéma s'inscrit dans le système des normes d'urbanisme où le principe général d'équilibre est concrétisé par les documents d'urbanisme à différents niveaux territoriaux ; or, la loi SRU a reconnu aux documents de planification urbaine locale, SCOT et PLU, la latitude d'intervenir en matière commerciale ; en particulier, les schémas de cohérence territoriale, suivant l'article L. 122-1 C. urb., « définissent notamment les objectifs relatifs (...) à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention des risques » ; il en va de même s'agissant des activités culturelles sachant que le SCOT fixe « les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière ... de loisirs » : il serait paradoxal qu'entre le principe général d'équilibre défini par le Code et les documents locaux, la chaîne soit rompue en matière culturelle et commerciale de sorte que seul le SDRIF ne pourrait pas traiter de ces activités.

On peut relever que, dans un état du droit où n'avait pas été expressément reconnu le titre du POS à traiter de localisation commerciale, la jurisprudence avait admis qu'il pouvait le faire chaque fois qu'un motif d'urbanisme le justifiait par deux arrêts du Conseil d'Etat de 1986 « Fol » et « Guyenne et Gascogne »¹.

Enfin, la loi du 4 février 1995 amendée par la loi du 13 décembre 2000 dispose que la décision d'agrément des installations professionnelles en région Ile-de-France doit, d'une manière générale, prendre en compte « les orientations définies par la politique d'aménagement du territoire ». Il faut considérer que cela recouvre, notamment, les différents schémas prévus par la loi du 4 février 1995 et par la loi du 25 juin 1999 notamment les schémas de services collectifs mais aussi le SDRIF. D'ailleurs, l'article L. 510-1 III du code de l'urbanisme dispose expressément que dans la région Île-de-France la décision d'agrément doit être compatible avec les objectifs du SDRIF et des futures directives territoriales d'aménagement (V. circulaire n° 96-38 du 14 juin 1996, Mon. TP, 5 juill. 1996, suppl. T.O.). Or, sont soumises à agrément, la construction, la reconstruction, l'extension ... etc. de locaux ou installations servant à des activités industrielles, commerciales, etc.

De tout ce qui précède, il paraît bien résulter :

- qu'en sa qualité de document tenant lieu de SRADT, le SDRIF peut énoncer des recommandations intéressant les activités commerciales, culturelles et sportives ; à

¹ CE 26 novembre 1986, Fol, Rec. CE, p. 266, Dr. Adm. 1987 n° 55, D 1987, p.163, note H. Charles ; CE 7 mai 1986, Société Guyenne et Gascogne, AJDA 1986, p. 523, note F. Bouyssou

tout le moins, elles pourront être utiles aux autorités chargées de statuer en matière d'agrément d'installations,

- **qu'en sa qualité de document opposable aux documents locaux d'urbanisme, il peut** comporter des normes affectant de manière incidente ces différentes activités ; mais la dimension de cette intervention normative paraît devoir être soigneusement ajustée et, en tout état de cause, ne pas pouvoir aller jusqu'à déterminer des localisations précises qui ferait du SDRIF un instrument de planification dirigiste,
- que l'opposabilité du SDRIF aux décisions d'agrément d'implantation des activités l'autorise à définir un certain nombre de principes en matière de localisation.

Les principales orientations en matière de localisation

Les activités sont essentiellement concernées par le chapitre 2.2. intitulé « *doter la métropole d'équipements et de services de qualité* ».

Pour ce qui est du commerce, tout d'abord, le SDRIF précise que l'offre commerciale doit être créée, maintenue et développée dans les espaces résidentiels, en particulier à proximité des gares..., « *Les implantations diffuses, en particulier le long des axes routiers devant être évitées, la multiplication des zones commerciales enrayée, les implantations nouvelles seront orientées vers les zones existantes et déjà dédiées aux commerces.* ». « *Les nouvelles implantations dont la nature ou l'importance viendrait nuire au bon fonctionnement d'un pôle urbain limitrophe (dévitalisation commerciale par exemple) doivent être évitées* ». Enfin, dans un souci de respecter l'environnement, le commerce de proximité doit être maintenu et développé.

S'agissant des activités touristiques, le SDRIF vise à la fois la préservation de l'attractivité touristique francilienne et la diversification des flux vers des pratiques alternatives et d'autres lieux de culture, plus contemporains et/ou hors de Paris.

En matière culturelle, le SDRIF affirme que « *les choix d'implantation de nouveaux équipements culturels répondent ainsi aux exigences d'un rééquilibrage du développement territorial de la région* ». Le schéma liste un certain nombre de projets envisagés pour les différents faisceaux. Il indique, par ailleurs, qu'une réflexion sur des ratios d'implantation d'équipements culturels (médiathèques, bibliothèques...) est à envisager pour les territoires prioritaires.

En matière sportive, le SDRIF juge indispensable la création d'un ou deux établissements de formation supplémentaires qui « *doivent être implantés dans un secteur géographique bien desservi, de préférence dans un département non pourvu à ce jour* ». Par ailleurs, le projet envisage la création d'une salle sportive et culturelle d'une capacité entre 6 000 et 10 000 places aux franges de l'agglomération pour conforter un pôle urbain comportant une bonne desserte en transports en commun. La totalité des emprises des bases régionales de plein air et de loisirs, même non encore aménagées, doit être conservée à cette destination. Par ailleurs, certains équipements existants mais sous exploités, voire fermés doivent conserver une vocation sportive ou de loisir.

Pour les activités agricoles, le SDRIF affirme que « *le maintien de grands espaces agricoles et de leurs productions est nécessaire à l'équilibre de la région, notamment pour la gestion de son territoire* ». Afin de ne pas pénaliser l'exploitation forestière qui est à développer en Ile-de-France, les coupures forestières par les tracés des infrastructures doivent être évitées.

Chapitre 5

Portée et mise en œuvre du SDRIF

Jean-Philippe Brouant

La portée du SDRIF et, tout principalement, son opposabilité juridique dépend à la fois du statut juridique de l'instrument « schéma directeur » et de son écriture.

D'une part, le SDRIF appartient à la catégorie juridique générale des actes prospectifs. Contrairement aux actes réglementaires classiques, ils ne sont pas opposables à tous les actes juridiques concernant le droit de l'urbanisme (ainsi ils ne sont pas, en principe, opposables aux autorisations d'urbanisme). Par ailleurs, la relation hiérarchique qu'ils ont avec les actes qui peuvent leur être subordonnés est spécifique (rapport de compatibilité).

D'autre part, de la même manière que pour les autres actes dits prospectifs, le SDRIF n'est pas opposable pour l'ensemble de ses dispositions. Certaines n'ont pas comme vocation à créer des obligations pouvant être sanctionnées (par exemple, les bilans ou les prévisions). En outre – et le problème est plus complexe – certaines dispositions qui ont vocation à créer des prescriptions sont rédigées en des termes tels qu'il sera difficile d'en tirer des obligations pouvant être sanctionnées par le juge. De telles dispositions existent dans le projet de SDRIF dont l'écriture n'est pas toujours suffisamment « juridicisée ». Il aurait été sans doute nécessaire d'identifier plus clairement les dispositions auxquelles les auteurs du SDRIF entendaient donner une portée très clairement prescriptive soit en le précisant dans le texte même (mais le juge pourra toujours les requalifier) soit en s'inspirant des rédactions auxquelles le juge a donné une portée juridique.

I- L'opposabilité du SDRIF

A- Les actes et documents soumis au respect du SDRIF

Il a fallu attendre la loi du 7 janvier 1983 pour que le statut du SDRIF prévoit son opposabilité : en donnant au document les mêmes effets que les prescriptions définies en application de l'article L. 111-1-1 C. urb., remplacées en 1999 par les directives territoriales d'aménagement. Il en résulte donc que les documents locaux d'urbanisme – schémas de cohérence territoriale, PLU et cartes communales, ainsi que les documents tenant lieu de PLU - doivent être compatibles avec les orientations du schéma¹.

¹ Le SDRIF n'est, en revanche, pas opposable à des demandes de permis de construire, alors même que la construction envisagée serait contraire à ses orientations (CE 25 juillet 1985, Cne de Maisons-Laffitte, Recueil

A côté de ce champ d'opposabilité expressément reconnu par le statut, il convient d'ajouter le cas des déclarations d'utilité publique : la jurisprudence avait considéré que le SDAURIF s'identifiait à un schéma directeur particulier et était à ce titre doté des effets du schéma directeur local. La question de la soumission des DUP au SDRIF est désormais réglée par la loi du 13 août 2004 qui prévoit une procédure particulière pour l'approbation des déclarations d'utilité publique qui ne sont pas compatibles avec les dispositions du schéma directeur de la région d'Ile-de-France ; aux déclarations d'utilité publique, il convient également de joindre les déclarations de projets pour lesquelles la loi retient également une procédure particulière en cas d'incompatibilité avec le schéma (art. L. 141-1-2 C. urb.).

En revanche, les ZAC ne semblent plus être soumises au SDRIF. Elles l'étaient au SDAURIF, assimilé aux schémas directeurs locaux pour ses effets¹ ; c'est ainsi qu'un arrêt du Conseil d'Etat du 5 octobre 1990 avait considéré « *que la localisation et l'objet de la zone d'aménagement concerté en litige ne sont pas, par eux-mêmes, incompatibles avec le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France en vigueur à la date de l'intervention de l'arrêté du 7 octobre 1986 créant ladite zone d'aménagement ; qu'ainsi les dispositions de l'article R.122-27 du code d'urbanisme n'ont pas été méconnues* ». Les plans d'aménagement de zone des ZAC créées avant la loi SRU sont eux aussi soumis au SDRIF, en leur qualité de documents tenant lieu de POS ; il convient d'observer au passage qu'ils ont fait l'objet d'un abondant contentieux². En revanche, depuis la loi SRU qui a supprimé les PAZ, plus aucun acte de la procédure de la ZAC ne relève du champ d'opposabilité prévu par l'article L. 141-1 C. urb. La ZAC ne peut plus donc être contestée qu'au travers des éventuelles modifications ou révisions du PLU rendues nécessaires pour sa réalisation et des éventuelles déclarations d'utilité publique des terrains de la zone³. C'est ainsi que les créations de ZAC, intéressant notamment « *les divisions blindées de l'urbanisme opérationnel* » suivant l'expression du commissaire du gouvernement Lasvignes, seraient désormais soumises au respect du schéma local, schéma directeur ou schéma de cohérence territoriale, mais pas à celui du schéma régional ; un tel état de droit serait de nature à susciter de la réticence. On peut donc s'interroger sur la position qui sera celle du juge face à cette question.

L'opposabilité du SDRIF peut encore résulter de textes particuliers ; c'est ainsi qu'en vertu de l'article 28-3 de la loi d'orientation sur les transports intérieurs, modifié par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, le plan de déplacements urbains d'Ile-de-France doit être compatible avec le schéma⁴. L'article R. 510-7 du code de l'urbanisme impose également une obligation de compatibilité entre la procédure d'agrément des activités et les orientations fixées par le SDRIF.

Lebon tables p. 805), ni à un certificat d'urbanisme (CAA Paris 18 mai 1999, Cne de Clairefontaine-en-Yvelines, BJDU 1999, p. 254)

¹ CE 5 oct. 1990, Assoc. de défense des propriétaires, commerçants, industriels, artisans et occupants des propriétaires de secteur n°9 des zones d'aménagement différé de Levallois-Perret

² CE Sect. 3 décembre 1993, *Ville de Paris c/ Parent et autres*, Recueil Lebon ; AJDA 1993, p. 893, chron. C. Maugué et L. Touvet ; RFDA 1994, p. 583, concl. J.-C. Bonichot ; CE 10 mars 1997, *Assoc. seine-et-marnaise de sauvegarde de la nature*, Recueil Lebon tables p. 669 ; et CE 9 juin 1999, *Ministre de l'Equipement et commune de Levallois-Perret*, Recueil Lebon tables p. 988.

³ Il convient d'observer des cas où la légalité de l'acte de création d'une ZAC a été appréciée au regard du SDRIF ou d'un schéma d'aménagement régional qui, comme le SDRIF, a les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement : pour le SDRIF, CAA Paris 25 janvier 1996, M. et Mme Van Schaik, n° 94PA01066, CAA Paris 6 avril 1995, Assoc. Sucy Plus, n° 93PA00964 ; pour le SAR de l'île de la Réunion, CAA Bordeaux, 3 novembre 2005, Cne de Sainte-Marie et a., req. n° 02BX02347.

⁴ CE 9 février 2004, Assoc. automobile club de l'Ile-de-France, RFDA 2005, p. 279, chron. A. Noury.

Pour terminer sur le champ de l'opposabilité, on peut observer que les instruments locaux de planification spécialisée demeurent à l'écart du SDRIF. Il en est ainsi de documents qui, depuis la loi SRU, ont été articulés avec les schémas de cohérence territoriale :

- des schémas de développement commercial – et alors même que la région doit faire l'objet d'un « schéma récapitulatif de développement commercial » (article R. 751-23 du Code de commerce) ;
- il en est ainsi également des programmes locaux de l'habitat, alors même que la politique du logement apparaît comme un enjeu de premier ordre de la planification régionale.

Or toutes les localités de la région Ile-de-France ne sont pas dotées de schéma directeur ou de schéma de cohérence territoriale. Il pourrait paraître opportun de prévoir une soumission au SDRIF.

B- Le rapport de compatibilité

Il n'entre pas dans l'objet des développements qui suivent de rendre compte des subtilités résultant de la portée de la notion de compatibilité à partir de laquelle la jurisprudence dessine un relief très nuancé de l'opposabilité du SDRIF ; sur le sujet on peut utilement se reporter au recueil établi pour la DRE Ile-de-France sous la direction de Philippe Laganier par Anne-Marie Morais, « Recueil des jurisprudences administratives Tribunaux administratifs, Cour administrative d'appel de Paris, Conseil d'Etat sur l'application du Schéma Directeur d'Ile-de-France de 1994 et ses problèmes de compatibilité » (doc. DRE 2003, 70 p.).

Il convient de rappeler simplement ici la ligne définie par l'avis de la section des travaux publics du Conseil d'Etat du 5 mars 1991 précité, rendu au regard d'un état du droit antérieur aux lois de 1995 et 1999 qui ont précisé le contenu légal du schéma ; néanmoins, cette ligne paraît avoir conservé toute son actualité :

« Le rapport de compatibilité entre le schéma directeur de la région d'Ile-de-France d'une part, les schémas directeurs, les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu, d'autre part, et par suite, la portée normative du schéma directeur de la région d'Ile-de-France doivent être regardés comme s'appliquant aux options fondamentales et aux objectifs essentiels de l'aménagement et du développement par lesquels s'exprime la cohérence globale des orientations du schéma directeur de la région d'Ile-de-France telle qu'elle est explicitée par le rapprochement de ses documents graphiques et du rapport qui l'accompagne ».

Au contentieux, le Conseil d'Etat s'inscrit bien dans la ligne définie ci-dessus ; c'est ainsi qu'un arrêt du 6 décembre 2000, « Commune d'Emerainville » s'attache à vérifier que les travaux de voirie prévus par une déclaration d'utilité publique comportant mise en compatibilité d'un POS « ne remettent en cause ni les options fondamentales du schéma

directeur de la région Ile-de-France, ni la destination générale des sols, ni la protection des sites »¹.

Ces trois éléments, les grandes options, la destination générale des sols dont il a été souligné que le projet de SDRIF lui donnait un véritable contenu et les grandes protections environnementales doivent être considérés comme le noyau dur du SDRIF. C'est par rapport à celui-ci que le contrôle de compatibilité s'exercera.

C- La compatibilité limitée

On sait qu'en 1995, la création des DTA s'est accompagnée de la mise en place d'une nouvelle règle d'articulation des normes d'urbanisme de niveau différent à laquelle la doctrine a donné le nom de « *règle de la compatibilité limitée* » (H. Périnet-Marquet, Le nouvel article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, *RFDA* 1995, p. 905). Cette règle qui déroge au droit commun de la hiérarchie des normes signifie qu'en cas de superposition de plus de deux normes d'urbanisme sur le même territoire, la norme inférieure n'a pas à être compatible avec l'ensemble de celles qui lui sont supérieures, mais seulement avec celle qui lui est immédiatement supérieure. Aux termes du dernier alinéa de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme issu de l'article 4 de la loi du 4 février 1995 modifié par l'article 11 de la loi SRU : « *les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu doivent être compatibles avec les orientations des schémas de cohérence territoriale et des schémas de secteur. En l'absence de ces documents, ils doivent être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement [...]* ».

Bien qu'elle ait été parfois oubliée (H. Jacquot, La règle de la compatibilité limitée oubliée ?, note sous CE 15 octobre 2004, Commune de La Rochette, *AJDA* 14 mars 2005, p. 563), cette règle s'applique au SDRIF qui, depuis la loi du 4 février 1995, « *a les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement* » (C. urb., art L. 141-1, dernier al.).

Le SDRIF n'est donc opposable qu'au document d'urbanisme qui lui est immédiatement inférieur : schéma de cohérence territoriale lorsqu'il en a été établi un et, seulement en son absence, plan local d'urbanisme, carte communale ou document en tenant lieu. Cette situation pourrait ne pas être sans conséquences sur ses effets à l'égard des PLU de la région d'Île-de-France, ainsi que l'on peut le constater à partir des deux cas suivants.

1- Territoires non couverts par un SCOT (SDRIF opposable aux PLU)

a. Si le PLU est antérieur à la révision du SDRIF (cas le plus fréquent) il devra, si nécessaire, être rendu compatible avec le SDRIF révisé sans délai. En effet, le dernier alinéa de l'article L. 123-1, qui prévoit un délai de trois ans pour la mise en compatibilité des PLU avec certains documents (SCOT, SMVM, chartes des parcs naturels, PDU, PLH, SDAGE), ne concerne pas les DTA et donc pas le SDRIF. C'est la jurisprudence « Commune de Clairefontaine-en-Yvelines » (CAA Paris plén. 18 mai 1999, *BJDU* 4/1999, p. 254, avec les conclusions de Brigitte Phémolant) qui s'applique. Elle décide que la norme inférieure

¹ Arrêt (req. n° 210695) cité par Christine Maugüe, *Quelques considérations sur le décret du 31 août 2005 ouvrant la procédure de révision du SDRIF*, *AJDA* 2004, p. 2344 et s.

incompatible devient illégale dès l'entrée en vigueur de la norme supérieure et ne laisse donc aucun délai pour son adaptation.

b. Si le PLU est établi après l'entrée en vigueur de la révision du SDRIF, ses dispositions devront naturellement être compatibles avec celui-ci. Si ce n'est pas le cas, le préfet pourra s'opposer à son entrée en vigueur jusqu'à ce que soient apportées les corrections nécessaires (art. L. 123-12 C. urb.) puisque, par hypothèse, nous sommes sur un territoire non couvert par un SCOT.

2- Territoires couverts par un SCOT (SDRIF non opposable au PLU)

a. Adaptation du PLU existant

Le SCOT va faire écran entre le SDRIF et le PLU. Une première interprétation de la règle de la compatibilité limitée consiste à considérer qu'elle oblige d'abord à rendre le SCOT compatible avec le SDRIF et ensuite seulement le PLU dans un délai de trois ans avec le SCOT modifié. Ce qui a pour objet de retarder considérablement les adaptations nécessaires. Une deuxième interprétation pourrait être proposée : en application de la jurisprudence « Commune de Clairefontaine » précitée, sont entachées d'illégalité les dispositions du SCOT incompatibles avec le SDRIF dès l'entrée en vigueur de celui-ci. Ces dispositions illégales ne sont plus applicables et, par voie de conséquence, plus opposables aux PLU pour lesquels le SDRIF redeviendrait le document immédiatement supérieur ; pourrait alors s'appliquer la solution exposée au (I). Mais cette seconde interprétation – qui devrait être validée par le juge – viderait de sa substance la règle de la compatibilité limitée et entraînerait une grande insécurité juridique, en rendant illégales toutes les dispositions incompatibles des documents d'urbanisme inférieurs au SDRIF dès l'entrée en vigueur de sa révision.

b. Nouveau PLU

La situation n'est pas plus claire. En application de la règle de la compatibilité limitée, ses auteurs ne devraient se soucier que du document immédiatement supérieur, par hypothèse le SCOT.

Que faire si certaines des dispositions de celui-ci ne sont plus compatibles avec le SDRIF révisé et qu'il n'a pas encore pu être mis en compatibilité avec ce dernier ? Faut-il préparer le PLU sur la base du SCOT incompatible en respectant la règle de la compatibilité limitée ou, au contraire, considérer celui-ci comme illégal et se référer directement au SDRIF ? En opportunité, la seconde solution semble préférable mais, là encore, elle vide de sa substance la règle de la compatibilité limitée.

Finalement, cette règle préconisée par le Conseil d'État dans son rapport *L'urbanisme, pour un droit plus efficace* pour favoriser « la compréhension du droit de l'urbanisme et une plus grande sécurité juridique dans la délivrance des autorisations individuelles » (La Documentation française, 1992, p. 75) peut être à son tour à l'origine de complications et d'insécurité dans l'établissement et la révision des documents d'urbanisme. On peut se demander s'il ne serait pas opportun de revenir à plus de simplicité en la supprimant purement et simplement et en prévoyant seulement, pour les documents ayant rang de DTA comme le

SDRIF et pour les SCOT, un délai de « transposition » à l'issue duquel les documents d'urbanisme inférieurs incompatibles seraient considérés comme illégaux.

II- La mise en œuvre du SDRIF

L'article L. 141-1 du code de l'urbanisme affirme que le SDRIF « *précise les moyens à mettre en œuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région* ». Que faut-il entendre par cette notion ? Le projet de SDRIF répond en partie à cette question en contenant un chapitre 4 intitulé « *Les politiques partenariales de mise en œuvre* » qui présente les politiques publiques partenariales et contractuelles nécessaires à la mise en œuvre du SDRIF.

Parmi les éléments retenus au titre de ce chapitre, une distinction doit être opérée.

A- Les vœux et recommandations

Tout d'abord le SDRIF contient un certain nombre de « vœux » émis par le Conseil régional.

Il peut s'agir de propositions de réformes législatives ou réglementaires destinées à améliorer la mise en œuvre du SDRIF ; ainsi le SDRIF fait état de la nécessité de modifications en matière de péréquation fiscale entre les communes, du fonds d'aménagement de la région Île de France, l'obligation de réalisation de documents cartographiques dans le cadre des Scot, la compatibilité des PLH avec le SDRIF. Bien évidemment, ces différents vœux – dont on peut s'interroger sur l'opportunité de les faire figurer dans le corps du document – n'ont pas de portée juridique contraignante.

Il peut s'agir également d'inviter les autres partenaires de la Région à mettre en œuvre leurs compétences propres dans un sens plus conforme aux intérêts du SDRIF. Par exemple, le projet de SDRIF prévoit que la Région transmettra à l'Etat une « *lettre d'information régionale* » avant l'élaboration de son « *porter à connaissance* ». Rien ne semble interdire dans les textes une telle faculté. En revanche, il est peu probable que l'Etat accepte de faire figurer dans un décret que « *des échanges préalables permettront de préparer une transmission coordonnée de la lettre d'information régionale et du porter à connaissance* » ce qui reviendrait à instituer une obligation formelle. Il en va de même lorsque le projet de SDRIF précise que « *l'Etat informera annuellement la Région des contrôles de légalité qu'il aura effectués* ». Même si les textes n'interdisent pas formellement à l'Etat d'avertir la collectivité régionale du contrôle de légalité effectué sur une autre collectivité territoriale, on peut se demander si le principe de libre administration et l'absence de hiérarchie n'empêchent pas l'Etat de communiquer ou d'associer une autre collectivité à l'exercice d'une mission qui, rappelons le, est expressément réservée par la Constitution au profit de l'Etat. Signalons enfin sur ce point que les articles R. 141-3 et R. 141-4 du code de l'urbanisme prévoient que pour l'élaboration des Scot et PLU en Ile de France, le préfet de région transmet aux personnes intéressées les éléments d'information « *relatifs à la mise en œuvre des principes d'aménagement fixés au niveau régional* » tels qu'ils résultent notamment du SDRIF. Le préfet de région a donc l'obligation de veiller à transmettre, lors du « *porter à connaissance* »,

les éléments relatifs au SDRIF. A ce propos, le Conseil d'Etat a indiqué dans son avis du 5 mars 1991 que les difficultés pratiques et juridiques tenant aux interférences entre le SDRIF et les documents d'urbanisme pourraient être atténuées si le préfet de région, lors du porter à connaissance, « s'en tenait aux conséquences nécessaires des options et objectifs du » SDRIF ayant une portée normative.

Dans une moindre mesure, la même remarque peut être faite à propos du vœu par lequel la « *région demande à être associée à l'élaboration des conventions d'équilibre, voire à la signature conjointe des conventions* ». Cette association n'est pas prévue par l'article L. 510-1 du code de l'urbanisme qui évoque la possibilité de signature d'une convention uniquement entre l'Etat, une commune ou un EPCI. Mais les textes ne semblent pas interdire la signature d'une telle convention par la région à partir du moment où les autres partenaires, au nom de leur libre consentement, acceptent cette association.

Bien que l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme ne prévoit pas la possibilité de faire figurer des recommandations dans le SDRIF, on peut admettre que ce dernier en comporte sous réserves que celles-ci soient clairement présentées comme dépourvues de portée juridique à l'égard des autres collectivités territoriales. En effet, dans la mesure où le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) peut « *recommander la mise en place d'instruments d'aménagement et de planification, d'urbanisme ou de protection de l'environnement tels qu'un schéma directeur, un parc naturel régional, une directive territoriale d'aménagement ou un schéma de mise en valeur de la mer* » et compte tenu du fait que le SDRIF « tient lieu » de SRADT, il ne paraît pas absurde que le SDRIF incite les autres collectivités à se doter des instruments de planification ou de protection nécessaires. Toutefois, et compte tenu du principe constitutionnel de libre administration, le SDRIF ne peut en rien imposer l'élaboration de ces documents ou encore prescrire des éléments de méthode ou de présentation de ces documents.

B- Les « engagements » régionaux

A côté des vœux, le chapitre relatif à la mise en œuvre du SDRIF contient un certain nombre d'éléments que l'on pourrait qualifier d'engagements de la région à l'égard de ses propres politiques. Par exemple, il est affirmé que le SDRIF constitue le « cahier des charges » pour les contrats de projets Etat-Région et les contrats particuliers Région-Départements ainsi que pour les contrats passés avec les autres collectivités par la Région. De même, lorsque la Région affirme qu'elle soutiendra la réalisation d'agendas 21 locaux ou qu'elle lancera un appel à projets portant sur des projets labellisés « nouveaux quartiers urbains », il s'agit là d'annonces faites par la Région. Le fait que ces éléments figurent dans le SDRIF ne paraît pas pouvoir être contesté. On peut considérer néanmoins que la présence de ces « engagements » peut éventuellement avoir des incidences juridiques pour la Région. Non pas que l'on pourrait, sur le plan contentieux, reprocher à la Région sa carence dans la mise en œuvre de ses engagements. En revanche, la Région pourrait se voir reprocher, par exemple, la signature d'un contrat avec une collectivité territoriale qui négligerait manifestement les objectifs du SDRIF.

De même la Région peut affirmer dans ce document qu'elle exercera dans tel ou tel sens une faculté discrétionnaire qui lui est reconnue par les textes. Il est ainsi affirmé que le Conseil régional participera systématiquement à l'élaboration et à la révision des documents

d'urbanisme. Mais, il est évident que cette disposition ne donne pas à la région de faculté autre que celles que lui reconnaît déjà le code de l'urbanisme.

C- Les instances partenariales de suivi

Parmi les dispositifs de « mise en œuvre », on trouve la définition d'instances partenariales destinées à assurer le suivi du SDRIF.

On peut noter que les dispositions de l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme sont muettes sur ce point. L'article 6 de la loi du 4 février 1995 prévoit, par exemple, que la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire « *se réunit au moins une fois par an, sur un ordre du jour déterminé conjointement par le représentant de l'Etat dans la région et le président du conseil régional, pour examiner les conditions de mise en œuvre du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire* ». On peut noter également que pour les Scot, l'établissement public chargé de son élaboration est également chargé de sa gestion et plus précisément de procéder à « *une analyse des résultats* » de son application (art. L. 122-14 du code de l'urbanisme).

Dans le silence des textes, le projet de SDRIF prévoit que « *les instances partenariales constituées pour l'élaboration du SDRIF sont pérennisées* ». En particulier, le comité de pilotage, associant le préfet de région, le président du conseil régional et le président du conseil économique et social régional, « *arrête les orientations politiques poursuivies au niveau régional et précise les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés* ». On peut s'interroger sur la portée juridique de ces orientations. Par ailleurs, le SDRIF prévoit la création d'une conférence territoriale régionale qui « *offrira un cadre original de débats et de concertation* ». Aucun pouvoir normatif ou décisionnel ne semble être reconnu par le projet de SDRIF au profit de cette instance.

Enfin, pour assurer la mise en œuvre du SDRIF, le projet prévoit différentes actions d'information et de sensibilisation. Parmi celles-ci, il faut signaler l'élaboration de guides d'application du SDRIF à destination notamment des collectivités locales et des maîtres d'œuvre.

Chapitre 6

Pour une évolution du statut du SDRIF

Jean-Pierre Lebreton

Le SDRIF relève d'une espèce particulière à l'intérieur du genre lui-même particulier des schémas régionaux.

La France, on le sait, n'a pas fait, comme les pays voisins, le choix de couvrir son territoire par des documents de planification régionale dotés d'une autorité normative ; elle a réservé ces documents à des cas particuliers : outre l'Île-de-France, les régions d'outre-mer et la Corse et les a dotés de statuts suffisamment voisins sans toutefois être identiques pour que l'on puisse les ranger dans un genre, dont les caractères ont été présentés dans le chapitre introductif : il s'agit de documents intégrés dans la hiérarchie des normes du code de l'urbanisme mais qui ont pour vocation de définir une stratégie territoriale comportant des éléments qui relèvent tout à la fois de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ; pour leur élaboration et leur gestion, la collectivité territoriale intéressée dispose d'un véritable pouvoir, exercé dans un cadre partenarial.

A l'intérieur du genre, le schéma de la région d'Île-de-France est marqué d'un particularisme tenant au territoire intéressé et à l'histoire de l'encadrement dont il est l'objet. L'originalité du schéma de la région d'Île-de-France tient, pour une part, aux données géographiques fort connues que sont le poids démographique et économique considérable et, pour une autre part, à la qualité de région capitale marquée par des siècles d'action centripète des pouvoirs publics ; il en résulte que l'aménagement de la région d'Île-de-France comporte des enjeux nationaux et que l'Etat entend demeurer un acteur essentiel de l'élaboration et de la gestion du schéma. Un autre élément de l'originalité du statut du SDRIF vient de son histoire propre, faite d'interventions législatives successives, généralement fragmentaires, donnant l'impression d'un ensemble boiteux et décalé au regard de ce que l'on peut attendre d'un instrument de planification stratégique aujourd'hui.

Ces deux éléments, la place occupée par l'Etat par rapport à la région et la qualité du dispositif juridique, sont l'un et l'autre au cœur des difficultés rencontrées à propos de la procédure du schéma, de son inscription dans l'ordonnancement normatif et de son contenu.

Faut-il réformer cette situation ? Peut-on le faire ? Il convient ici de présenter quelques suggestions d'évolution du statut du SDRIF.

I. La procédure

Il paraît urgent de corriger un certain nombre de défauts attachés à la procédure d'élaboration et de révision du SDRIF. Car le droit applicable à la procédure de révision est tout à fait insatisfaisant : le statut législatif ne correspond pas aux attentes d'une bonne gouvernance, le statut réglementaire est une jachère pour une part inapplicable, l'un et l'autre ne répondent pas à la précision et à la sécurité attendues de textes juridiques.

A- Améliorer le partenariat qui doit présider à l'élaboration du SDRIF

Par rapport à celles du schéma d'aménagement régional des régions d'outre-mer (SAR) et du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), la procédure d'élaboration du SDRIF est marquée par un partenariat très étriqué reposant sur l'association de l'Etat et de la région et le recueil de propositions des conseils généraux et des chambres consulaires doublé d'une phase de consultation. Les travaux préparatoires de la loi du 4 février 1995 d'où est issu ce régime n'apportent pas d'éclaircissement sur ce choix restrictif, notamment au regard des solutions retenues pour les SAR et pour le PADDUC (lesquels prévoient l'association des départements, des communes ou de leurs groupements compétents en matière d'urbanisme, des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers).

En outre, la loi se borne (ce qui est son rôle) à fixer les principes de procédure en renvoyant à un décret en Conseil d'Etat pour les mesures d'application ; mais les dispositions réglementaires en question, prises en application de textes législatifs antérieurs, n'ont pas été modifiées lors de l'adoption des nouvelles dispositions législatives ; elles sont devenues de ce fait inapplicables.

Il en résulte de très réelles difficultés de mise en œuvre, qui ont été présentées dans le chapitre 2 du présent rapport et il paraît d'une urgente priorité de reconsidérer les règles statutaires relatives à la procédure d'élaboration et de révision :

- d'une part, en exprimant dans la loi ce qui relève, dans la pratique aux yeux des deux grands acteurs de l'élaboration du SDRIF que sont la région et l'Etat, de l'évidence, à savoir un partenariat d'élaboration aux institutions publiques intéressées par le devenir de l'espace régional, comme c'est déjà le cas pour les SAR et le PADDUC,
- d'autre part, en apportant une solution satisfaisante au régime de mise en œuvre des dispositions législatives ; il serait souhaitable

soit qu'un décret en Conseil d'Etat remplace les dispositions actuelles devenues inapplicables,

soit que la loi pose les principes du partenariat d'élaboration et en particulier de l'association de personnes publiques et confie le soin d'organiser ce partenariat à la région elle-même par délibération du conseil régional ; cette seconde solution, inspirée de celle retenue pour le PADDUC, retient

particulièrement l'attention parce que, tout à la fois, elle est adéquate avec la décentralisation de la mise au point du projet de schéma et parce qu'elle présente l'avantage de la souplesse, recherchée depuis plusieurs années par le législateur en matière de procédure d'élaboration des documents d'urbanisme.

B- Clarifier les responsabilités respectives de la région et de l'Etat

La combinaison actuelle des pouvoirs de la région et de l'Etat dans les procédures de gestion du schéma régional ne paraît pas pleinement satisfaisante :

- le partage de la procédure d'élaboration et de révision entre une première phase confiée à la région qui élabore le projet de schéma et le soumet à enquête publique et la seconde phase où l'Etat approuve, complique la recherche des solutions à un éventuel désaccord entre ces « codécideurs » puisqu'il semble obliger à reprendre la procédure en amont de l'adoption du projet par la région et, le cas échéant s'il en résulte une atteinte à l'économie générale de ce projet, à recommencer presque tout le parcours procédural, ce qui allonge les délais de l'aboutissement du nouveau schéma d'une manière irréaliste, voire insupportable,
- la décentralisation demeure très relative compte tenu de la multiplicité des prérogatives entre les mains de l'Etat, celles dont il dispose dans le cadre des procédures de gestion et celles qui résultent du pouvoir d'imposer des contraintes de fond, notamment au travers des projets d'intérêt général et des opérations d'intérêt national, également par le détour de lois, comme celle de 27 février 2007 relative au quartier de La Défense.

Une clarification pourrait résulter de la reconnaissance de la plénitude de compétence à l'un ou l'autre des acteurs. Mais il n'est pas plus envisageable de donner à la région la pleine maîtrise du développement d'un territoire soulevant des enjeux nationaux que de revenir sur une décentralisation qui s'inscrit dans une évolution profonde de l'administration territoriale.

Dès lors que le partage de responsabilité paraît inéluctable, il convient de rechercher les voies et moyens de l'organiser de telle sorte que le travail conjoint ait les meilleures chances d'aboutir. A cette fin, deux pistes paraissent pouvoir être explorées :

- la première consiste à faire apparaître en pleine lumière ce qui relève de la volonté de chacune des parties associées à l'élaboration du projet de révision. C'est ainsi que les « figures imposées » par l'Etat devraient pouvoir être réunies, comme pour les documents locaux d'urbanisme, dans un porter-à-connaissance exhaustif en début de procédure,
- une autre piste consiste à substituer, autant que faire se peut, à la succession des interventions de la région et de l'Etat, une procédure organisant une élaboration vraiment conjointe. La direction de la préparation du projet de schéma pourrait être conservée par la région, mais jalonnée d'étapes formalisées, exprimant le travail en commun, pour le lancement de la procédure par la définition concertée des objectifs,

pour la mise à l'enquête, par la prise en considération du projet de schéma par le préfet de région. Ce jalonnement, apportant des garanties à l'Etat pour la prise en considération des enjeux nationaux relevant de sa responsabilité, pourrait conduire à « décharger » la phase de la procédure suivant l'enquête publique de sorte que l'approbation ne pourrait être refusée par l'autorité décrétole que pour des motifs de légalité ou de non-adéquation du schéma avec les objectifs définis conjointement en début de procédure. Une variante plus jacobine de cette solution pourrait consister en l'affirmation de la responsabilité principale de la région pour élaborer le SDRIF, l'Etat indiquant clairement, après la phase de concertation les choix qui sont les siens dans les domaines où il conserve la compétence, OIN, PIG, protection des espaces naturels. Faute d'être intégrées dans le SDRIF, ces options seraient inscrites par l'Etat dans le projet de SDRIF par voie de substitution et ceci avant l'ouverture de l'enquête publique.

- Une troisième piste pourrait consister en la superposition d'une DTA strictement réduite aux grandes options de l'Etat et qui pourrait englober le grand bassin parisien et d'un SDRIF limité au périmètre de la région et totalement décentralisé sous la seule réserve qu'il soit compatible avec la DTA ; mais elle a un prix qui paraît rédhibitoire, celui d'un alourdissement peu compatible avec la recherche de la flexibilité de la planification dans un contexte marqué par de grandes marges d'incertitude.

D'autres propositions de moindre ampleur pourraient également être envisagées ; elles intéressent, par exemple, le régime de l'appel à propositions adressé par la région aux conseils généraux et aux chambres consulaires ainsi que de leur consultation sur le projet de schéma : il serait souhaitable de déterminer les délais, la conséquence de l'absence de réponse au terme du délai, comme c'est généralement le cas pour les documents de planification.

II. L'insertion dans le système normatif

En ce qui concerne l'insertion du SDRIF dans le système normatif, il n'y a pas, comme pour la procédure, urgence à réformer le statut. Toutefois, les défauts de technique juridique du régime actuel devraient être corrigés.

A- Le respect des « règles générales d'aménagement et d'urbanisme obligatoires »

Le « copier/coller » de cette formulation, encore reprise récemment par le statut du plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte a de quoi surprendre.

Ce que recouvre les « règles générales d'aménagement et d'urbanisme » est tout à fait incertain ; elles reprennent l'intitulé du livre 1er du code de l'urbanisme ; or, non seulement les intitulés du code n'ont pas de portée juridique mais surtout le contenu du livre en question

ressemble à un inventaire à la Prévert comportant à la fois l'énoncé des normes générales d'urbanisme – qui, pour la plupart, s'adressent aux constructeurs et non au planificateur (encore moins au planificateur stratégique) – et les statuts des différents instruments de la planification urbaine locale.

Finalement, parmi toutes ces règles générales, il en est une dont l'application au SDRIF paraît essentielle : l'article L. 121-1 C. urb. définissant les objectifs assignés aux documents de planification urbaine. On peut donc se demander s'il ne conviendrait pas de remplacer la référence aux « règles générales d'aménagement et d'urbanisme » par celle de l'article L. 121-1 C. urb., comme c'est le cas pour le PADDUC de la Corse : « Ces orientations respectent les objectifs et les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme. » (article L. 4424-9 CGCT).

B- Le respect des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols

Les servitudes d'utilité publique recouvrent des limitations d'utilisation du sol opposables aux autorisations d'urbanisme. On saisit bien l'esprit de la loi. Il s'agit de faire en sorte que le SDRIF ne remette pas en cause des protections instituées par l'Etat soit au bénéfice du patrimoine (parcs nationaux, réserves naturelles, etc.) soit en vue de prévenir des risques, soit enfin, pour assurer une bonne gestion des ressources naturelles. En revanche, l'articulation entre ces servitudes attachées à des fonds nommément désignés et la planification stratégique pose un problème, comme on l'a vu dans le chapitre 3 ci-dessus. Par ailleurs, on peut observer que le législateur a choisi de ne pas soumettre les PLU au respect de ces servitudes comme c'était le cas pour les POS¹ ; le maintien de la soumission du SDRIF fait figure de vestige législatif dans l'attente d'un « toilettage » du statut.

Il paraît donc opportun de supprimer l'obligation faite au SDRIF de respecter les servitudes d'utilité publique. Cela ne signifierait pas qu'elles n'ont pas à être prises en compte mais plutôt que les objectifs qu'elles poursuivent (par exemple la prévention des risques technologiques) doivent être respectés par le SDRIF au titre de l'article L. 121-1 ;

¹ On peut à cet égard comparer :

la rédaction actuelle de la première phrase de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme « *Le plan local d'urbanisme doit, s'il y a lieu, être compatible avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale, du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer et de la charte du parc naturel régional, ainsi que du plan de déplacements urbains et du programme local de l'habitat* »,

et la rédaction de la première phrase du dernier alinéa de cet article, avant la loi SRU : « *Les plans d'occupation des sols doivent être compatibles dans les conditions fixées par l'article L. 111-1-1 avec les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteur ou les directives territoriales d'aménagement ou les lois d'aménagement ou d'urbanisme, et respecter les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol ainsi que les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre de projets d'intérêt général relevant de l'Etat, de la région, du département ou d'autres intervenants (...)* » ; il convient de relever que ces dispositions demeurent toujours opposables aux POS.

C- Le respect des dispositions nécessaires à la mise en oeuvre d'opérations d'intérêt national

Il est parfaitement vain de parler des « dispositions nécessaires à la mise en œuvre d'opérations d'intérêt national » puisque, en dehors du cas de l'opération de La Défense (pour laquelle est intervenue une loi particulière), les dispositions du code de l'urbanisme relatives aux OIN comportent seulement la désignation de la compétence de l'Etat pour créer des ZAC et délivrer des autorisations d'urbanisme mais pas celle de déterminer des orientations ou règles d'urbanisme relatives aux périmètres intéressés. Faute pour la loi d'avoir organisé un régime particulier de détermination des choix d'urbanisme dans les OIN, ces derniers empruntent nécessairement la voie des procédures généralement retenues pour l'harmonisation des choix de l'auteur du document d'urbanisme avec ceux d'autres collectivités publiques, à savoir le projet d'intérêt général (Eurodisneyland en est l'exemple le plus frappant) et la DUP ou la déclaration de projet comportant mise en compatibilité du schéma (notamment la déclaration de projet prévue à l'article L. 300-6 C. urb. par la loi Borloo du 1er août 2003 relative aux opérations d'aménagement de l'Etat ou de ses établissements publics). En conséquence, il peut paraître souhaitable :

- soit de supprimer la référence « inopérante » aux dispositions nécessaires à la mise en œuvre d'OIN,
- soit d'introduire dans le code de l'urbanisme des mécanismes particuliers pour la détermination des dispositions nécessaires à la mise en œuvre des OIN.

D- Prévenir les stratégies défensives contre le SDRIF

Des choix du SDRIF, notamment ceux qui seraient volontaristes, pourraient susciter des résistances de certaines collectivités infra-régionales et conduire ces dernières à chercher les moyens juridiques de s'y soustraire. Or, il apparaît que des stratégies défensives peuvent tirer parti notamment des ZPPAUP, des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains créés par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et de la règle de la compatibilité limitée :

- les ZPPAUP :

La qualité de servitudes d'utilité publique, opposables au SDRIF, attachée aux règles des ZPPAUP peut exposer une commune à la tentation de créer, au nom de la protection du patrimoine, une ZPPAUP qui ferait pièce à des orientations du SDRIF ; on pense à la localisation d'un équipement public « sensible » ou à la densification d'un quartier. Or, l'institution par une commune d'une ZPPAUP est facilitée par la réforme récente de l'ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés et du décret n° 2007-487 du 30 mars 2007 relatif aux monuments historiques et aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ; rien, dans les textes du moins, n'interdit de créer une ZPPAUP incompatible avec le SDRIF ; bien sûr, le préfet peut refuser de donner son accord à la création d'une telle ZPPAUP ; mais cela relève de son pouvoir d'appréciation et de... son information des conséquences de la création de la ZPPAUP.

- ***les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, prévus par les articles L. 143-1 et s. C. urb. (loi du 23 février 2005)***

Le département peut délimiter avec l'accord de la commune concernée des « périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains » ; il en résulte que « *les terrains compris dans un périmètre délimité en application de l'article L. 143-1 ne peuvent être inclus ni dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un plan local d'urbanisme, ni dans un secteur constructible délimité par une carte communale* ».

Or, là encore, rien n'interdit l'institution d'un périmètre incompatible avec le SDRIF, ce qui peut paraître regrettable.

- ***les espaces naturels sensibles des départements***

Les articles L. 142-1 et s. du code de l'urbanisme ouvrent au département la possibilité d' « *élaborer et mettre en oeuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non* » ; comme les périmètres de protection ci-dessus, cette noble mission peut également être détournée en machine de guerre contre les options d'urbanisation voulues par le document régional.

- ***la charte d'un parc naturel régional s'impose par une obligation de compatibilité au SDRIF***

Compte tenu de la compétence de la région en la matière, il n'y a rien à craindre d'une nouvelle charte. En revanche, on peut craindre les résistances à la révision d'une charte existante qui serait contraire au SDRIF.

- ***le principe de compatibilité limitée***

La force normative du SDRIF peut paraître considérable en ce qu'il a les mêmes effets que les DTA et donc s'impose par une obligation de compatibilité aux documents locaux d'urbanisme ; au surplus, il résulte de la jurisprudence que dès l'approbation du nouveau SDRIF, les documents auxquels ce dernier est opposable sont illégaux s'ils ne respectent pas l'obligation de compatibilité ; il n'est pas prévu, comme la loi SRU l'a fait pour d'autres cas, de délai de mise en compatibilité. Mais à regarder de plus près, la rigueur est l'objet d'un tempérament résultant de la règle de compatibilité limitée posée par la loi du 4 février 1995, sur la suggestion du Conseil d'Etat.

Le SDRIF s'impose aux schémas de cohérence territoriale, il ne s'impose aux PLU que si un schéma directeur ou un schéma de cohérence territoriale ne fait pas écran, en application du principe de compatibilité limitée. Un moyen de résister à la mise en oeuvre des choix du SDRIF peut donc consister à ne pas réviser le schéma directeur ou à tarder à le faire ; le préfet peut, il est vrai, mettre en demeure l'établissement public du schéma directeur de réviser et, en cas de carence, se substituer à cet établissement public ; encore faut-il qu'il use de cette prérogative...

Au total, il conviendra que le SDRIF soit prémuni contre ces différents instruments pouvant faire obstacle à sa mise en œuvre. Pour ce faire :

- une piste pourrait être explorée prévoyant une articulation des ZPPAUP¹, des instruments de la politique d'espaces naturels sensibles, des périmètres de l'article L. 143-1 C. urb. (on pourrait également y joindre les directives « paysagères » de l'article L. 350-1 C. urb.²) : la solution ne consistant pas nécessairement dans l'inclusion d'une obligation de compatibilité mais dans celle de « prise en compte » au sens donné par la jurisprudence du Conseil d'Etat pour l'application des SDAGE.
- L'amélioration de l'opposabilité du SDRIF paraît devoir consister dans la suppression de la compatibilité limitée, qui a déjà été réclamée par la doctrine, et, en contrepartie, par l'institution d'un délai de mise en compatibilité des documents locaux d'urbanisme : l'absence de délai qui résulte d'une application stricte du principe de légalité est assurément irréaliste et une source d'insécurité juridique et de perturbation de la gestion communale des sols.

III. Le contenu du SDRIF

Le contenu du SDRIF est déterminé par deux alinéas qui ont été inclus dans l'article L. 141-1 C. urb., successivement par les lois d'aménagement du territoire de 1995 et de 1999 :

- le premier (5^{ème} § de l'article) est pour l'essentiel emprunté aux statuts des SAR et au schéma de la Corse, alors en vigueur,
- le second (2^{ème} § de l'article) « vectorise » le contenu du schéma en lui assignant des objectifs et en envisageant des moyens de mise en œuvre, sans souci de coordination avec les dispositions introduites en 1995.

Aux défauts inhérents à ces §, qui sont d'abord envisagés ci-après, s'ajoutent aujourd'hui des problèmes liés à l'absence de prise en compte de l'évolution de la planification stratégique depuis la loi SRU et aux nécessités d'une mise en œuvre intercommunale des choix du schéma.

A- La correction des 2^{ème} et 5^{ème} alinéas de l'article L. 141-1 C. urb.

Deux points du 5^{ème} alinéa de l'article L. 141-1 paraissent critiquables et pouvoir être corrigés :

¹ Une autre solution consiste dans la suppression de la subordination au respect des servitudes d'utilité publique (voir ci-dessus, II B du présent chapitre).

² Deux directives ont été approuvées, par le décret n° 2007-21 du 4 janvier 2007 portant approbation de la directive de protection et de mise en valeur des paysages des Alpilles et le décret n° 2008-189 du 27 février 2008 portant approbation de la directive de protection et de mise en valeur des paysages du Mont-Salève.

- un premier défaut du 5ème alinéa tient à ce qu'il envisage la destination de parties du territoire régional ; les travaux préparatoires révèlent que l'emploi du partitif « de » à la place de l'article défini « des » relève de l'inadvertance et d'une erreur d'écriture au cours de la navette parlementaire de la loi du 4 février 1995 ; cette erreur paraît devoir être corrigée,

un autre défaut du 5ème § tient dans la liste des « localisations préférentielles » ; on ne s'explique pas que n'y figurent pas les activités commerciales, alors même qu'elles ont un effet structurant de l'urbanisation très significatif ; il conviendrait donc soit d'ajouter le cas des commerces, soit de ne pas détailler parmi les activités professionnelles et de parler d' « activités économiques » ; une telle solution serait adéquate avec celles retenues depuis longtemps pour les schémas directeurs ; elle le serait, « last but not least », avec le régime de l'agrément des installations en Ile-de-France, prévu par les articles L. 510-1 et s. C. urb., qui s'applique aux « activités industrielles, commerciales, professionnelles, administratives, techniques, scientifiques ou d'enseignement » et qui prévoit lui-même la délivrance des agréments « dans le respect des directives territoriales d'aménagement applicables à cette région ainsi que de son schéma directeur » (III de l'article L. 510-1).

Trois points paraissent soulever problème au sujet du 2ème alinéa de l'article L. 141-1 :

- on peut s'étonner que le législateur ait retenu la solution d'empiler ce 2ème alinéa sur le 5ème, au risque de recoupements, alors que la solution d'une refonte des dispositions relatives au contenu dans un unique alinéa aurait été plus expédiente ; la coexistence des deux alinéas est sujette à interrogation ; il en va ainsi, notamment, des recoupements entre « localisation préférentielle des activités agricoles et forestières » et « préservation des zones rurales et naturelles »,
- l'alinéa envisage les « moyens à mettre en œuvre » sans préciser la nature de ces moyens. S'agit-il de moyens relevant de la réglementation de l'espace, comme le suggère la figuration de cette disposition dans un article du code de l'urbanisme ? ou le texte permet-il d'envisager des moyens d'une autre nature, ce qu'il paraît bien suggérer et ce qui est en adéquation avec la qualité qu'a le SDRIF d'être un document d'aménagement du territoire tenant lieu de SRADT ? ; il serait très souhaitable de lever l'incertitude d'interprétation (sur les rapports du SDRIF avec le SRADT, voire plus loin),
- la même observation vaut pour la mission de « coordonner l'offre de déplacement » que des éléments de réglementation de l'occupation du sol ne peuvent assurer.

B- La prise en compte des évolutions de la planification stratégique

Il est très étonnant que la dernière réforme importante du statut du SDRIF, par la loi relative aux libertés et responsabilités locales, n'ait pas pris en compte les changements substantiels de la planification stratégique intercommunale par la loi SRU. Pourtant, la loi en question n'était pas « allergique » à ce type d'évolution qu'elle prit d'ailleurs en compte dans le cas particulier de la réforme du programme local de l'habitat. On est donc conduit à estimer que pour ce qui concerne le SDRIF, la loi a alors choisi de conserver le statu(t) quo ante. Or, il est curieux ou piquant, comme on voudra, que les services de l'Etat, la direction régionale de l'Équipement et la DGUHC, aient invoqué la loi SRU pour que le SDRIF ne fasse pas apparaître une carte générale de destination des parties du territoire régional.

On peut penser que, par souci de cohérence, il importe de ne pas laisser le SDRIF à l'écart d'une évolution qui s'applique aux documents de sa mise en œuvre, à savoir les schémas de cohérence territoriale. Cette évolution présente l'intérêt de s'inscrire dans la perspective d'une approche raisonnée de la subsidiarité et de l'intégration des besoins des politiques urbaines actuelles :

- laisser à l'auteur du schéma la liberté de prévoir ou non une carte de destination générale des sols,
- prévoir une différenciation des niveaux de contrainte normative selon les domaines d'intervention et les enjeux régionaux intéressés, ce qui conduirait à distinguer entre :

le simple énoncé d'orientations fondamentales,

en matière de localisation d'équipements et de zones, plutôt que de prévoir la détermination de localisation, envisager plutôt de « déterminer les principes de localisation », comme cela est prévu pour le PADDUC qui, suivant l'article L. 4424-9 CGCT, « *détermine les principes de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, des espaces naturels, des sites et des paysages à préserver, des extensions urbaines, des activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles, forestières, touristiques, culturelles et sportives* »,

la détermination d'objectifs généraux, qui peuvent notamment se présenter sous une forme quantifiée ; on pense, par exemple, aux besoins à satisfaire pour les différentes catégories de logement ; ce pourrait également être le cas de la densité (à défaut de permettre la figuration d'un COS minimal, du moins pourra-t-on prévoir la fixation d'objectifs quantifiés de densité pour la satisfaction desquels les documents locaux devraient comporter des mesures ad hoc, étant entendu, subsidiarité oblige, que le choix des mesures relèverait de l'appréciation de la collectivité gestionnaire du document),

la prescription de normes contraignantes chaque fois que l'enjeu de l'intérêt régional le justifie, à l'exemple de ce qui apparaît dans la pratique des directives territoriales d'aménagement (cf. la DTA du bassin minier mosellan prévoyant en

matière de prévention des risques des contraintes réglementaires que les PLU n'ont plus qu'à reproduire), à l'exemple également de ce que la loi SRU et le décret du 27 mars 2001 ont prévu pour les SCOT pour la protection d'espaces par leur délimitation, la maîtrise de l'étalement urbain, du renouvellement urbain et de politiques volontaristes des transports de personnes (notamment « *subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée* », imposer aux documents locaux d'urbanisme et notamment aux PLU « *les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs* » (article R. 122-3 C. urb).

D'une manière générale, il serait indispensable que le SDRIF, au stade de l'écriture, distingue nettement ce qui est destiné à avoir une valeur prescriptive et ce qui n'est que prévision, explication, hypothèse, etc. Les normes à vocation de prescription devraient à la fois faire l'objet d'une rédaction effectuée dans le but d'en permettre l'application (la jurisprudence donne d'assez nombreux exemples de ces rédactions auxquelles le juge a reconnu une force juridique) et être identifiées formellement comme telles (le juge pouvant évidemment remettre en cause la qualification opérée par le document lui-même).

IV. La mise en œuvre du SDRIF

L'idée a pu être avancée, au cours de la procédure de révision, de permettre au schéma d'imposer ou à tout le moins de favoriser la mise en œuvre de ses orientations dans le cadre intercommunal d'un schéma de cohérence territoriale. Or le législateur n'a pas habilité le SDRIF à intervenir sur les conditions de mise en œuvre de ses orientations et on peut être circonspect au sujet d'une interprétation jurisprudentielle qui admettrait cette interprétation compte tenu également :

- du principe constitutionnel d'interdiction faite à une collectivité territoriale d'exercer une tutelle sur une autre,
- du caractère facultatif des schémas de cohérence territoriale, compte tenu encore de l'esprit dans lequel la loi SRU a estimé que le SDRIF avait valeur de schéma de cohérence territoriale pour l'application de l'article L. 122-2 C. urb.